

**ESTRUCTURA, REGULACION Y SUPERVISION  
DEL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE**

Edna Camacho Mejía

y

Claudio González Vega

Julio 1994

Proyecto Servicios Financieros  
Ohio State University

y

Academia de Centroamérica  
Costa Rica

Rural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
and  
Rural Sociology  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

## **Abstract**

This paper critically examines several dimensions of the existing framework for regulation and supervision of the financial system in Costa Rica and of proposals for reform, from the perspective of theoretical views about the role of the state in financial markets. It describes the transition from a scheme of repressive regulation towards a prudential framework that promotes the efficiency and stability of the financial system. It lists the components of a financial reform that began in the mid-1980s and discusses in detail the main components of legal reforms under discussion.

# **ESTRUCTURA, REGULACION Y SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE<sup>1</sup>**

Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega<sup>2</sup>

## **I. Marco actual de regulación y supervisión**

Este capítulo examina los elementos del esquema vigente de regulación y supervisión del sistema financiero en Costa Rica, así como algunas dimensiones de propuestas recientes de reforma al marco legal correspondiente, a la luz de principios modernos sobre el papel de la intervención estatal en los mercados financieros. El punto de partida es un recuento breve de la transición, en años recientes, desde un esquema de regulación y supervisión represivo hacia un ordenamiento preventivo del sistema financiero, en la búsqueda de objetivos mejor balanceados tanto de eficiencia como de estabilidad.<sup>3</sup>

El capítulo presenta un inventario de los componentes principales del marco regulatorio al que se ha llegado por medio de la reforma financiera iniciada en Costa Rica a mediados de la década de los ochentas y plantea un análisis crítico de algunos de los elementos principales de las propuestas de reforma legislativa actualmente en discusión.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para el Proyecto Servicios Financieros en Costa Rica, ejecutado por Ohio State University y Academia de Centroamérica, con patrocinio del Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional.

<sup>2</sup> Investigadora en Academia de Centroamérica y Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University, respectivamente. Los autores son responsables por las opiniones expresadas, pero agradecen la colaboración de Rafael Angel Díaz y los comentarios de Rodrigo Chaves, Thomas Glassner, Ronulfo Jiménez, Eduardo Lizano y Thelmo Vargas.

<sup>3</sup> Uno de los retos más difíciles para las autoridades es encontrar un equilibrio razonable entre la promoción de la eficiencia y de la estabilidad, ya que algunos instrumentos que favorecen a la una, perjudican a la otra.

## 1.1 Regulación represiva

En la mayoría de los países en desarrollo, durante mucho tiempo los gobiernos trataron de promover el crecimiento económico mediante la dirección del crédito, la fijación de las tasas de interés y el otorgamiento de crédito subsidiado a sectores que las autoridades calificaron como prioritarios. Costa Rica no fue la excepción; más aún, desde 1948 se estatizaron los bancos comerciales, con el propósito de tener todavía más control sobre la asignación del crédito y las políticas de tasas de interés. En vista de sus deficiencias, sin embargo, son pocos los países que hoy día quedan con una banca pública dominante. Aunque en Costa Rica, la importancia relativa de los bancos estatales también ha disminuido, profundas reformas legales son necesarias para lograr establecer un marco regulatorio moderno que promueva un sistema financiero competitivo.

Los resultados negativos de la anterior estrategia proteccionista, que rigió hasta mediados de la década de los ochentas, son bien conocidos (González Vega y Mesalles Jorba):

- (a) Las tasas de interés se mantuvieron por debajo del nivel de la inflación, con lo que se hicieron negativas en términos reales, lo que desincentivó el ahorro interno y promovió la fuga de capitales.
- (b) Los depositantes recibieron un mal servicio e incurrieron en elevados costos de transacciones en sus operaciones con los bancos, lo que contribuyó a la poca movilización del ahorro nacional.
- (c) El crédito subsidiado se concentró en unas pocas manos y los intentos por dirigir el crédito (topes de cartera) encarecieron los préstamos tanto para los bancos como para los deudores (con costos de transacciones elevados), sin lograrse los objetivos propuestos.

- (d) Eventualmente el sector privado fue desplazado (*crowded out*) de las carteras de crédito de los bancos, para permitir el financiamiento creciente del sector público. El abuso de la función fiscal y cuasifiscal del sistema financiero llevó a la contracción del monto de sus operaciones, en términos reales.
- (e) La existencia de bancos estatales facilitó la injerencia política en la asignación de los fondos, acentuada por las presiones de numerosos grupos de interés. Es así como estos bancos se vieron forzados a invertir en títulos del Gobierno, con rendimientos por debajo de los del mercado, así como a aceptar moratorias y adecuaciones generalizadas de préstamos morosos (e.g., Ley FODEA), los que a la vez fueron el resultado de un mal manejo del riesgo por la banca estatal.
- (f) Algunos de los bancos se fueron descapitalizando, como consecuencia de tener en su cartera activos con bajo o ningún valor de mercado. Las pérdidas de los bancos estatales se convirtieron en una carga, directa o indirecta, sobre los contribuyentes.

A pesar de las políticas de represión financiera, hasta mediados de la década de los setentas Costa Rica se benefició con un proceso sostenido de profundización de sus mercados financieros, resultado principalmente de políticas macroeconómicas que conservaron la estabilidad de los precios y del tipo de cambio. Cuando a inicios de los ochentas la estabilidad macroeconómica se perdió, debido a la acumulación de presiones fiscales, el sistema experimentó un retroceso considerable (González Vega y Mesalles Jorba).

Otra dimensión positiva de la evolución del sistema financiero costarricense fue la rápida expansión de las oficinas bancarias en las zonas rurales (aunque a un costo elevado) y la exitosa experiencia, sobre todo antes de los setentas, de las Juntas Rurales de Crédito Agrícola del

Banco Nacional de Costa Rica. Esta iniciativa se originó en 1914 y amplió el acceso al crédito rural formal a niveles significativos (Jiménez y Quirós).

Con la aceleración de la inflación y la acumulación de las distorsiones inducidas por la regulación represiva, sin embargo, ambos resultados politivos perdieron terreno. A nivel macroeconómico el sistema financiero se contrajo y a nivel microeconómico el programa de crédito al pequeño productor se desintegró. La necesidad de una reforma financiera se hizo cada vez más evidente.

La regulación, además, no ha sido neutral, en el sentido de que entidades o instrumentos con características semejantes han recibido un tratamiento regulatorio diferente. Los encajes legales, por ejemplo, no se han aplicado a todas las instituciones que captan recursos del público y existen todavía instrumentos financieros que no requieren reservas de encaje.

El acceso a la ventanilla de redescuento del Banco Central también ha sido discriminatorio, pues únicamente los bancos estatales han estado autorizados para recibirlo, cuando proviene de recursos internos (emisión). Los bancos privados eventualmente adquirieron acceso a fondos de origen externo, pero aun así se han visto obligados a mantener una proporción elevada de sus activos en la forma de valores líquidos, lo que encarece la movilización de fondos del público por parte de estos bancos. Sólo los depósitos en los bancos estatales cuentan, además, con la garantía del estado. La experiencia reciente del Banco Anglo Costarricense pone de manifiesto el elevado costo social de esta garantía, en ausencia de mecanismos de control interno y de supervisión preventiva adecuados.

Asimismo, todavía se mantienen barreras a la entrada que limitan seriamente la competencia en el mercado. Este es el caso del monopolio de los bancos estatales en la movilización

de cuentas corrientes y de ahorro; del requisito de presentar veinte socios (cada uno con un máximo del cinco por ciento del capital social) para la constitución de un banco y de la prohibición a los bancos extranjeros de participar en el mercado a través de sucursales. Hasta 1992 las operaciones en moneda extranjera estuvieron limitadas por las restricciones a los flujos de capital. Las transacciones en divisas se podían realizar únicamente a través de los bancos estatales (a cuenta del Banco Central), aunque en la práctica estas restricciones no fueron totalmente efectivas. Además, los contratos en moneda extranjera, no tenían respaldo legal.

Las consecuencias de la aplicación discriminatoria de reglas así como de una competencia limitada son dimensiones menos conocidas de la represión financiera. La ineficiencia de los bancos y los altos costos de intermediación han sido la principal consecuencia de la falta de competencia.<sup>4</sup> Esto se ha traducido en tasas de interés activas altas (las que los deudores pagan por sus préstamos) y tasas de interés pasivas bajas (las que los depositantes reciben por sus fondos). Esto último ha sido particularmente cierto para los depositantes en cuentas corrientes y cuentas de ahorro, quienes no sólo no han recibido una remuneración adecuada por sus depósitos, sino que se han visto sometidos a servicios de baja calidad.

Las regulaciones descritas corresponden a las que típicamente caracterizan la represión financiera, pues distorsionan y reducen la eficiencia de los mercados financieros y gravan con impuestos implícitos a los participantes en los mercados así regulados. Asimismo, estas regulaciones han dado espacio la aparición de un segmento no regulado que, desde el punto de vista de la seguridad del sistema financiero, es inconveniente pues carece de supervisión

---

<sup>4</sup> Véase Camacho Mejía y Mesalles, Capítulo 2 de este libro, para una discusión sobre la magnitud y las causas de la ineficiencia de los bancos y los altos costos de intermediación.

preventiva. A pesar de este inconveniente, sin embargo, en ausencia de este mercado paralelo más dinámico, las consecuencias de la represión financiera hubieran sido todavía más graves.

El tipo de supervisión que acompaña a la regulación represiva se preocupa por el cumplimiento de las directrices que se han establecido para la asignación del crédito y la fijación de las tasas de interés y de la proporción del encaje legal. Por lo tanto, en tal sistema existe menos preocupación de la deseable por la calidad de la cartera de préstamos e inversiones, así como por crear las provisiones correspondientes.

La adecuación del capital, en este contexto, no tiene el mismo sentido que en un marco prudencial. Para proteger los intereses de los depositantes, en principio el monto del capital debe responder al riesgo de la cartera, a fin de inducir a los dueños del banco a ser cautelosos en sus decisiones. En un esquema de banca pública, el riesgo no representa una preocupación importante dada la garantía del estado para los bancos y los depositantes. En todo caso, en ausencia de dueños definidos, el capital no juega el papel de **deducible** que le corresponde cuando hay propiedad privada (Chaves y González Vega). Quienes toman las decisiones en los bancos estatales no son dueños y tienen comparativamente poco que perder. En todo caso, no existen en estos bancos mecanismos para recompensar buenas decisiones y penalizar las imprudentes.

La magnitud de este problema puede ser evaluada a la luz de un ajuste hipotético del valor de los activos de los bancos. Si se ajustara el valor de los activos y del patrimonio de los bancos estatales por concepto de las inversiones con bajo valor de mercado, el riesgo de la



cartera de préstamos y el diferencial cambiario,<sup>5</sup> posiblemente existiría insuficiencia patrimonial en más de uno de los bancos estatales (según las normas del Comité de Basilea).<sup>6</sup>

En resumen, la regulación y supervisión represiva que caracterizó al sistema financiero costarricense, especialmente antes de mediados de la década de los ochentas, ha tenido consecuencias negativas para el desarrollo del país. Afortunadamente, estas regulaciones han cambiado de dirección y se enrumban ahora hacia la búsqueda de un sistema financiero más estable y eficiente. Este cambio de orientación responde al reconocimiento de que los instrumentos utilizados no eran compatibles con los objetivos buscados (González Vega, 1994).

## **1.2 De la regulación represiva a la regulación prudencial**

En la mayoría de los países en desarrollo, y Costa Rica no ha sido la excepción, el énfasis de la política financiera se ha trasladado desde la represión financiera, hacia lo que se ha llamado la regulación y supervisión preventiva (prudencial). Desde mediados de los ochentas, las autoridades del Banco Central de Costa Rica han venido eliminando las regulaciones que intentan dirigir el crédito así como fijar las tasas de interés y otros términos y condiciones de los préstamos (Jiménez). El avance en la eliminación de controles estructurales que inhiben la competencia ha sido, sin embargo, menos rápido y prácticamente inexistente en algunos casos.

---

<sup>5</sup> El diferencial cambiario se refiere a las pérdidas cambiarias de los bancos, al endeudarse en moneda extranjera y prestar en colones.

<sup>6</sup> Recientemente se ha hecho del conocimiento del público el valor negativo del patrimonio del Banco Anglo Costarricense, como resultado tanto de malas inversiones como de recuperación insuficiente de los préstamos.

La regulación del sistema financiero se justifica cuando se dan dos condiciones. Primero, existen fallas del mercado en las transacciones financieras que, generalmente, surgen de externalidades, poder de mercado y problemas de información asimétrica (Stiglitz). La segunda condición es que la regulación pueda corregir la falla de mercado en forma efectiva y eficiente. Esto es, el beneficio de la regulación debe superar a su costo.<sup>7</sup>

Esto es lo que le da al estado un papel en la formulación de leyes y normas (regulación) y en el control y exigibilidad de su cumplimiento (supervisión). Las intenciones de la regulación financiera pueden variar; de ahí que se pueda observar tanto regulación represiva como regulación prudencial.

La regulación represiva se caracteriza por buscar metas tales como canalizar crédito a sectores arbitrariamente calificados como prioritarios, para el logro de objetivos sociales, o generar ingresos fiscales e incluye políticas tales como encajes legales, asignación del crédito (topes de cartera), control de las tasas de interés, impuestos sobre las transacciones financieras y crédito subsidiado, entre otros. La regulación prudencial, por su lado, busca minimizar los riesgos que los bancos asumen y velar por la seguridad y solidez del sistema financiero. También busca estimular la eficiencia, la competencia y la innovación.

En particular, la regulación y supervisión prudencial buscan tres objetivos:

- (a) velar por la solvencia y solidez financiera de los intermediarios, para procurar la estabilidad del sistema;
- (b) proveer protección al consumidor (depositante) y

---

<sup>7</sup> Para una discusión detallada de este tema, véase Vittas; Besley; y González Vega (1994).

- (c) promover la eficiencia en el funcionamiento del mercado.<sup>8</sup>

En general, las normas que caracterizan a la regulación prudencial se refieren, entre otras, a la adecuación del capital, requisitos mínimos de capital, límites a la concentración del riesgo, límites para préstamos vinculados, razones de liquidez, clasificación de activos y aprovisionamiento y rango de actividades permitidas, adoptadas con el propósito de promover la estabilidad y solvencia del sistema financiero (Camacho Castro y González Vega).

La supervisión preventiva que acompaña a esta regulación se caracteriza, asimismo, por asegurar que se cumplan los controles prudenciales. Algunos de los principales elementos deseables de esta supervisión son:

- (a) independencia de la autoridad reguladora y supervisora;
- (b) poderes suficientes para intervenir, sancionar y, en general, hacer cumplir las regulaciones;
- (c) inspección en sitio y fuera de sitio (*on-site* y *off-site*);
- (d) reglas sobre el alcance, frecuencia y contenido de las auditorías externas y
- (e) requisitos de presentación de información y poderes para hacerlos cumplir.

La necesidad de adoptar una regulación prudencial moderna obedece no sólo al reconocimiento de las consecuencias negativas de la regulación represiva, sino también al surgimiento de un sistema financiero diferente al que existía antes de los ochentas, el que tendrá que enfrentar los retos de una mayor competitividad internacional. Específicamente, la expansión de las operaciones de los bancos comerciales privados y de otros intermediarios financieros

---

<sup>8</sup> Véase Chaves y González Vega, Capítulo 8 de este libro, para un análisis de las razones que justifican la regulación prudencial por parte del estado.

privados le ha dado a las autoridades reguladoras y supervisoras una tarea ampliada, en vista del elevado número de instituciones fiscalizadas.

Es así como desde 1985 la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) empezó a solicitar la clasificación de la cartera de préstamos de los bancos por categorías de riesgo y a requerir un aprovisionamiento acorde con esta clasificación. Estas normas de aprovisionamiento se han venido revisando, aunque gradualmente, para darle tiempo a los bancos estatales a ajustarse a las nuevas reglas del juego. En este sentido, la regulación preventiva ha mejorado, pero es todavía inadecuada de acuerdo con los estándares internacionales. Las provisiones que se aplican para préstamos clasificados en la categoría más riesgosa (E), por ejemplo, son un 60 por ciento de las pérdidas esperadas, cuando deberían ser el 100 por ciento.<sup>9</sup>

La clasificación de la cartera según su nivel de riesgo ha sido un paso importante, ya que le impone un límite al riesgo que los bancos están dispuestos a asumir, al repercutir directamente sobre su rentabilidad y su posición patrimonial. Todavía quedan fuera de esta clasificación, sin embargo, los activos contingentes y las inversiones en valores negociables. Experiencias recientes con inversiones fracasadas del Banco Anglo Costarricense recalcan la importancia de supervisar estas decisiones también.

La Ley de Modernización del Sistema Financiero de 1988 introdujo otras reformas importantes. Entre éstas se destacan la ubicación de la AGEF como un órgano de máxima desconcentración, aunque adscrito al Banco Central, y el otorgamiento a los bancos estatales de mayor flexibilidad en la contratación y manejo del personal.

---

<sup>9</sup> Antes de noviembre de 1993, el porcentaje que se le solicitaba a los bancos era 40 por ciento. Existe un cronograma para aumentar el porcentaje hasta un 90 por ciento para diciembre de 1994.

En este proceso de aplicación de regulaciones prudenciales, por requerimiento de la Ley de Modernización del Sistema Financiero la AGEF instruyó a los bancos para que los intereses acumulados sobre préstamos con 180 o más días de atraso fueran excluidos de los ingresos que se registran en el estado de resultados a partir de 1989. La práctica de registrar **todos** los intereses, independientemente de su cobro efectivo, había llevado a que las ganancias de los bancos estatales estuvieran sobrestimadas. De acuerdo a los estándares internacionales, sin embargo, la práctica es no registrar como ingresos los intereses acumulados sobre préstamos con 90 o más días de atraso. En ese sentido, existe todavía espacio para mejorar las normas que actualmente se aplican al registro de intereses ganados.

La aplicación muy gradual así como la ausencia de estándares más adecuados en algunas áreas obedece, en buena medida, a la situación financiera de los bancos estatales, la que haría difícil manejar una adopción más rápida de estas normas. Como consecuencia, los estados financieros todavía no son un reflejo preciso de la posición efectiva de los bancos los que, como se ha mencionado, en el caso de algunos bancos estatales se caracterizan por un patrimonio negativo y, por lo tanto, por insuficiencia patrimonial.

## **II. Estructura y eficiencia del sistema financiero costarricense**

El sistema financiero costarricense se caracteriza por el predominio de los bancos y, particularmente, de los bancos estatales. En 1993 estos últimos representaban un 57 por ciento de los activos totales del sistema y un 35 por ciento de los activos productivos (Cuadros 2 y 4 en el Anexo a este capítulo). Los bancos privados, por su parte, han ido ganando importancia rápidamente, desde que se fundaron a principios de los ochentas. Actualmente representan un 18 por ciento de los activos productivos del sistema financiero. Los bancos estatales, sin

embargo, son varias veces más grandes que los bancos privados. De hecho, en 1992, los activos totales del banco privado más grande eran cerca de una quinta parte de los correspondientes al banco estatal más pequeño. Esta comparación se ve oscurecida, sin embargo, por un valor registrado de los activos de los bancos estatales inferior a su valor de mercado (en este caso los activos están sobrestimados) y por activos correspondientes a las *caribeñas*, no registrados como propiedad de los bancos privados locales (con la correspondiente subestimación de su tamaño efectivo). De hacerse estos ajustes, las diferencias de tamaño, aunque significativas, no serían tan marcadas.

## **2.1 Regulación, estructura y eficiencia**

Conforme los bancos privados se han expandido en número y en volumen de operaciones, se ha introducido más competencia (rivalidad) en el sistema financiero (Rojas). Esta expansión ha sido consecuencia, en buena medida, de la liberalización de las políticas financieras, a saber, la eliminación de los controles sobre las tasas de interés y la asignación del crédito, así como la reducción del plazo de captación de depósitos por parte de los bancos privados. El surgimiento de estos bancos, no obstante, respondió principalmente a la ayuda externa que recibieron a principios de los ochentas, particularmente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Su aparición y expansión ha significado un importante cambio en el sistema financiero, ya que los bancos estatales se han visto enfrentados a mayores presiones competitivas. Esto los ha obligado a modernizarse, a reducir o controlar el crecimiento en el número de sus empleados y a aumentar y mejorar la gama de los servicios que ofrecen.

Cuando existen una serie de barreras a la entrada de nuevos intermediarios financieros, así como restricciones a las tasas de interés y controles del crédito, la concentración del mercado

financiero en unas pocas grandes instituciones, generalmente ineficientes, se suele asociar a esas condiciones y no tanto a la existencia de economías de escala o de ámbito (Long y Vittas). En el caso de Costa Rica, efectivamente, se dan estas condiciones.

Por un lado, el monopolio en la movilización de las cuentas corrientes, así como las restricciones a la entrada de nuevos bancos, reducen las posibilidades de competencia y, por el otro lado, los bancos estatales concentran una proporción importante de los activos del sistema financiero.<sup>10</sup> Más aún, la evidencia presentada en los Capítulos 2, 3 y 4 de este volumen sugiere que, en efecto, los bancos estatales son relativamente más ineficientes que los bancos privados y que operan con deseconomías de escala (es decir, están sobredimensionados).

Cuando existen unas pocas instituciones con poder de mercado que, además, operan ineficientemente, esta ineficiencia tiende a extenderse hacia algunos rivales. En este sentido se habla de que puede haber pérdida de bienestar social tanto por el efecto de la falta de competencia sobre los precios, como también sobre los costos. La existencia de poder de mercado le permite a empresas ineficientes sobrevivir, debido a que los altos márgenes establecidos por las empresas con poder de mercado sirven como una *sombrilla* que las protege (Comanor y Leibeinsten).

La situación descrita refleja muy cercanamente el caso de Costa Rica, donde los bancos estatales *de facto* protegen a los bancos privados, los que operan con utilidades relativamente altas, operan ineficientemente, o ambas cosas, gracias a esa protección (Camacho Mejía y

---

<sup>10</sup> El índice de Herfindahl indica que el sistema bancario estaba muy concentrado antes de los ochentas y que se dio una tendencia hacia la desconcentración durante esa década (Rojas). Más aún, la evidencia presentada en el Capítulo 5 de este volumen muestra que no sólo se dio un cambio en la medida de concentración, sino también un cambio estructural en el sistema.

Mesalles).<sup>11</sup> Esto tiene un efecto negativo sobre el costo de la intermediación y, por lo tanto, sobre el rendimiento que los depositantes reciben y el costo del crédito para los deudores.

## **2.2 Regulación, estructura y estabilidad**

Un propósito central de la regulación y de la supervisión preventiva es velar por la estabilidad del sistema financiero y, por ello, deben cubrir a todo el sistema. Este propósito no se logra cuando hay operaciones o instituciones financieras importantes que están no reguladas. Este ha sido también el caso en Costa Rica y presenta hoy día algunos retos importantes para las autoridades supervisoras (AGEF).

### **(A) Operaciones no reguladas**

Las operaciones que los bancos registran como activos contingentes y, específicamente, algunas de las actividades que se llevan a cabo a través de los fideicomisos y comisiones de confianza se realizan con el propósito de evadir regulaciones, tales como el encaje mínimo legal, el impuesto del ocho por ciento sobre los intereses de los títulos valores y los requisitos de apalancamiento de los bancos (adecuación del capital).

Estas operaciones han llegado a representar un volumen significativo dentro del sistema financiero costarricense, sin que exista supervisión alguna que examine su desempeño. Como proporción de los activos productivos, los fideicomisos y comisiones de confianza de los bancos estatales y privados, en conjunto, representan un 13 por ciento (Cuadro 4 del Anexo). Su importancia es mayor, sin embargo, en los bancos privados que en los estatales.

---

<sup>11</sup> La presencia de los bancos estatales es similar a la de un arancel de aduanas proteccionista: le permite sobrevivir a empresas ineficientes, que de otra manera tendrían que salir del mercado, a la vez que le da oportunidad a empresas eficientes a generar ganancias elevadas (incluyendo la cuasirrenta derivada de la protección).



Las operaciones que las subsidiarias *caribeñas* de los bancos realizan son igualmente importantes y, también, son una forma de evadir regulaciones.<sup>12</sup> Incluso los mismos bancos estatales realizan estas actividades, a través del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA). Una de las razones más importantes para que los bancos mantengan la operación de sus subsidiarias es la posibilidad de captar recursos a través de cuentas corrientes en dólares. Existe un conjunto de otras regulaciones que también incentivan la realización de ciertas operaciones a través de las subsidiarias, a saber, reservas de encaje que no reciben rendimiento alguno, el impuesto del ocho por ciento sobre los ingresos por intereses sobre títulos valores y la fijación por parte del Banco Central de tasas de interés para los depósitos en dólares.

La supervisión que las autoridades de las islas caribeñas ejercen es más débil que la costarricense, lo que algunos bancos consideran ventajoso. Un incentivo adicional, aunque menos conocido, es el hecho de que las operaciones realizadas a través de las subsidiarias implican menores costos administrativos que las realizadas a través del banco local, por cuanto el sistema está más tecnificado y la regulación es más flexible. Aunque no se conoce la magnitud precisa de estas subsidiarias, en la mayoría de los bancos privados son al menos de igual tamaño (en términos de activos) que la actividad local. Duplicar el volumen de los bancos privados implica que éstos son, en conjunto, de igual dimensión que los bancos estatales, en términos de sus activos productivos.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Las subsidiarias *caribeñas* son intermediarios legalmente separados (pero no de hecho), propiedad de los mismos accionistas que el banco local, con su franquicia (*charter*) emitida en alguna isla del Caribe (*off shore*), donde presuntamente la regulación es menos exigente y cuya operación permite evadir la regulación represiva local.

<sup>13</sup> Si se incluyeran las subsidiarias *caribeñas*, los bancos privados representarían alrededor de un 40 por ciento del tamaño de los bancos estatales en términos de los activos totales.

Dada su importancia relativa, estas subsidiarias se han convertido en una fuente de preocupación para la AGEF, sin que ésta cuente con algún mecanismo para regularlas y supervisarlas. Más aún, la información de los estados financieros de los bancos locales es parcial e imprecisa, ya que se ha generalizado la práctica de mezclar los registros de la parte local y de la subsidiaria, según le convenga al banco. Es común, por ejemplo, la práctica de contabilizar los costos de operación de la subsidiaria dentro de los gastos del banco local, lo cual sobrestima los gastos y subestima las ganancias de la operación interna. Así, los indicadores financieros computados para el banco local carecen de credibilidad y las distorsiones resultantes dificultan la labor de supervisión.

En resumen, paradójicamente, como resultado de la regulación excesiva el sistema financiero costarricense tiene un amplio sector que no está regulado. En conjunto, el saldo de los activos de los fideicomisos y comisiones de confianza de los bancos estatales y privados y de las subsidiarias *caribeñas* de los bancos privados sumaría cerca de 120.000 millones de colones en 1993 (si se supone que las subsidiarias tienen el mismo nivel de activos productivos que los bancos locales). Esta cifra representa más de la mitad de los activos productivos y cerca de un 40 por ciento de los activos totales del sistema bancario regulado.

Mientras las regulaciones incentiven el traslado de ciertas operaciones a este sector no regulado, existirá poca claridad (*transparencia*) en el sistema financiero, por cuanto de hecho no hay una separación entre el sector bancario regulado y el no regulado. Esta falta de supervi-

sión preventiva puede tener, por lo tanto, un impacto negativo sobre la estabilidad global del sistema.<sup>14</sup>

### **(B) Instituciones financieras no reguladas**

Así como existen operaciones que se encuentran fuera del ámbito de la regulación y supervisión del Banco Central y de la AGEF, también existen instituciones que realizan intermediación financiera sin control alguno por parte de estas u otras organizaciones. En efecto, éste ha sido el caso de intermediarios tales como las cooperativas de ahorro y crédito,<sup>15</sup> las mutuales de vivienda, el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Caja Costarricense de Seguro Social y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el que sí está sujeto a la vigilancia de la AGEF, pero cuenta con un *status* especial.<sup>16</sup>

La importancia de estas instituciones en términos de su volumen de actividades no es insignificante, ya que, exceptuando a la Caja, en 1993 representaban alrededor de un 14 por ciento de los activos totales del sistema financiero y un 18 por ciento de sus activos productivos (Cuadros 2 y 4 del Anexo). Incluyendo al Banco Popular, que aunque sí se encuentra bajo la supervisión de la AGEF, tiene una serie de características que merecen atención especial, en 1993 los activos totales y activos productivos de estas instituciones sumaban 20 por ciento y 28 por ciento del sistema financiero, respectivamente.

---

<sup>14</sup> Aparentemente, los problemas de algunos bancos locales que fracasaron (e.g., Germano Centroamericano) se iniciaron en su subsidiaria caribeña.

<sup>15</sup> Por Ley No. 7391 de abril de 1994, a la AGEF se le encomendó la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.

<sup>16</sup> Además de las operaciones de crédito del Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, son importantes la Caja de ANDE y el sistema de préstamos del magisterio.

El Banco Popular está sujeto a regulaciones diferentes a las del Sistema Bancario Nacional, que no responden a diferencias que lo justifiquen (Vargas y López). Específicamente, las captaciones de este banco no tienen requisito de encaje legal ni de la retención del impuesto del ocho por ciento sobre los intereses de los depósitos, los cuales componen una buena parte de sus pasivos. Esto viola uno de los principios básicos que deberían regir la regulación prudencial: la neutralidad.<sup>17</sup>

Además de no estar regulados y supervisados, algunos de estos intermediarios financieros no tienen ni siquiera el control interno de sus dueños, dada la estructura de derechos de propiedad que los gobierna. En el caso del Banco Popular, el capital está constituido por el aporte de los patronos, pero los dueños son los trabajadores, cuyo ahorro es parte del pasivo del banco. Las políticas del banco frecuentemente están influenciadas por los intereses gremiales de aquellos grupos que dominan la Asamblea de Trabajadores. El tamaño tan pequeño del aporte de cada trabajador individual así como su naturaleza de pasivo hacen que no exista ningún incentivo para que vigilen el buen desempeño del Banco (Vargas y López).

Las cooperativas financieras y las mutuales, igualmente, carecen del control interno que deberían ejercer los propietarios. Esto, por cuanto en el caso de las cooperativas, el capital aportado por los asociados puede ser retirado en cualquier momento y, por lo tanto, es intrínsecamente un pasivo (incluso, en última instancia, la aportación puede ser retirada con un

---

<sup>17</sup> Véase Chaves y González Vega, Capítulo 8 de este volumen, para una discusión sobre los principios básicos que deberían regir la regulación prudencial.

préstamo automático). Además, el aporte de cada uno de los asociados es relativamente pequeño, lo que reduce su interés de procurar un desempeño adecuado de la cooperativa.<sup>18</sup>

En el caso de las mutuales, los socios son los ahorrantes y el capital está constituido únicamente por las utilidades acumuladas pertenecientes a los ahorrantes pasados, presentes y futuros. En la práctica, sería imposible determinar quiénes y en qué proporción participan de este capital, lo que deja a las mutuales, de hecho, sin propietarios y, por lo tanto, sin control interno. Las posibilidades de riesgo moral (*moral hazard*) se multiplican al contar con la garantía del BANHVI y del estado.

Se trata, entonces, de un conjunto de intermediarios financieros que carecen del control interno de sus dueños, dada su difusa estructura de derechos de propiedad.<sup>19</sup> Esto, unido a la falta de regulación y supervisión en el caso de las cooperativas y mutuales de ahorro y crédito, introduce una inestabilidad potencial en el sistema financiero que no es despreciable, dada la importancia que estas instituciones han llegado a alcanzar. Desde el punto de vista del número de depositantes afectados, en particular, estos intermediarios constituyen una preocupación importante para las autoridades.

En el caso del INS y del BANHVI, se trata de instituciones del estado que, al igual que los bancos estatales, gozan de su garantía implícita y están sujetas a una estructura de derechos de propiedad no claramente definida. Dentro de la cartera de préstamos del BANHVI, que es

---

<sup>18</sup> Véase Chaves (1994) y Vargas (1994) para una discusión de la importancia de la capitalización de las cooperativas de ahorro y crédito y una discusión de sus problemas de control interno.

<sup>19</sup> Para una discusión sobre la importancia del control interno y del papel del capital como deducible, véase Chaves y González Vega, Capítulo 8 de este libro.

un banco de segundo piso, las mutuales constituyen el principal deudor y, en este sentido, se extenderían los efectos que sobre la estabilidad del sistema tiene la falta de control interno y externo en estas instituciones. Problemas semejantes, en vista de la ausencia de dueños definidos y de mecanismos de control, caracterizan a las actividades de BICSA.

### 2.3 Hacia la reforma legal

La necesidad de la reforma financiera es ampliamente aceptada, dado el reconocimiento del impacto positivo que la prestación eficiente de los servicios financieros tiene sobre la asignación de los recursos, la tasa de crecimiento económico, los procesos de ahorro e inversión, la estabilidad macroeconómica y la distribución del ingreso (González Vega, 1992). De ahí que muchos países hayan trasladado el énfasis desde la regulación financiera represiva hacia la aplicación de normas preventivas que aseguren la seguridad y eficiencia del sistema financiero y menos hacia la imposición de directrices que más bien producen lo contrario.

En Costa Rica, este cambio de rumbo se empezó a dar, **de hecho**, desde mediados de los ochentas, bajo el liderazgo de Eduardo Lizano, y fue profundizado durante la administración del presidente Calderón con medidas tomadas en el Banco Central por iniciativa de Jorge Guardia y de Jorge Corrales. Los esfuerzos por darle un marco legal adecuado a estos cambios se han plasmado recientemente en el Proyecto de Reformas Bancarias, que ha sido enviado al Plenario de la Asamblea Legislativa y que incluye modificaciones al conjunto de leyes que afectan el funcionamiento del sistema financiero.<sup>20</sup> Estas son la Ley Orgánica del Banco Central de

---

<sup>20</sup> Expediente No. 11.639. El dictamen de mayoría de la Comisión Especial Mixta para Analizar Antecedentes, Armonizar Criterios y Formular Proyectos para una Nueva Legislación sobre el Sistema Financiero, del 27 de abril de 1994, contó con el apoyo de Federico Vargas, Alejandro Soto, Luis Villalobos, Danilo Chaverri y con el voto salvado de Miguel Salguero, quien se opuso a la eliminación del monopolio estatal en el mercado de cuentas corrientes.

Costa Rica (LOBCCR), la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (LOSBN) y el título sobre la Auditoría General de Entidades Financieras que forma parte de la LOBCCR, incluyendo las reformas incorporadas en la Ley de Modernización del Sistema Financiero de 1988.

En la siguiente sección se hace una evaluación de estas propuestas, a la luz de los principios que deben regir una regulación y supervisión prudencial modernas. Aunque las propuestas del Proyecto de Ley aprobado por la Comisión Especial son el resultado no sólo de consideraciones técnicas, sino también de las negociaciones políticas que se dieron y se darán durante su discusión, la evaluación en este capítulo se hace en forma aislada a estas otras consideraciones.

### **III. Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional**

En sudictamen de abril de 1994, la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que estudió las reformas bancarias no presentó una propuesta global de reformas a la LOSBN, pero sí trató de modificar algunas regulaciones de la mayor trascendencia. A continuación se discuten las más importantes.

#### **3.1 Sobre la ruptura del monopolio de las cuentas corrientes**

En las reformas propuestas a la LOSBN se autoriza a los bancos privados a captar en cuenta corriente (Art. 59). Este es, sin duda, uno de los cambios más importantes, no sólo desde una perspectiva ideológica, sino también por su impacto potencial en el grado de competencia en el mercado, dada la ventaja que el monopolio actualmente le ofrece a los bancos estatales, en términos del costo de los fondos y de la posibilidad de ofrecerle a los clientes una gama más amplia de servicios que los bancos privados. Lo paradójico ha sido que, en vista del monopolio, el servicio prestado en esta área ha sido de baja calidad, con altos costos de transacciones para los depositantes.

Este monopolio (o monopsonio) ha sido posiblemente la distorsión más importante que todavía caracteriza al sistema financiero costarricense y su eliminación permitiría importantes cambios en la estructura del mercado bancario. El principal beneficiario potencial sería el pequeño depositante, quien hasta ahora ha sido el mayor perjudicado por el comportamiento monopolístico de los bancos estatales, dadas sus pocas opciones para acumular activos financieros. Esta reforma contribuiría, además, a promover mayor eficiencia en los bancos, tanto estatales como privados, al aumentar la competencia.

A la par de esta propuesta de reforma se encuentra un importante retroceso, sin embargo, al obligar la nueva ley a todos los bancos a destinar un porcentaje de los depósitos en cuenta corriente y de los depósitos a plazo a financiar un Departamento de Fondos para el Desarrollo, creado como parte de las reformas a la LOBCCR (Art. 124). Esta propuesta, en alguna medida, significa un lamentable regreso al crédito dirigido.

En efecto, entre las propuestas de reforma a la LOBCCR se incluye un capítulo nuevo que crea el Departamento de Fondos para el Desarrollo como parte del Banco Central. A este Departamento se le encarga la siguiente labor:

*El Banco Central de Costa Rica establecerá un departamento para el fomento y desarrollo económico, el cual deberá enmarcar su actividad crediticia con sujeción a los límites y condiciones establecidos por la Junta Directiva. Deberá operar con estricto apego al marco legal aplicable, a las sanas prácticas y usos bancarios y a criterios de eficiencia. Este departamento absorberá los recursos y los programas de FODEIN y FOPEX y podrá constituir la base para el establecimiento de una entidad de fomento y desarrollo... (Art. 119).*

Se propone, además, que el Departamento de Fondos para el Desarrollo busque fomentar especialmente las actividades de las empresas familiares y de artesanía y los programas de las Juntas Rurales de Crédito Agrícola y de las Oficinas del Pequeño Productor Agropecuario.



El supuesto implícito es que los bancos son, por un lado, un instrumento apropiado para prestarle servicios financieros a pequeños productores y microempresarios y, por otro, que si los guían objetivos de maximización de utilidades bajo condiciones de mercado, no lo harían. Estos supuestos no son necesariamente correctos.

En determinadas circunstancias, la tecnología bancaria, con su formalidad, dependencia de estados financieros y uso de garantías reales podría no ser la más apropiada (menos costosa) para ofrecerle estos servicios a clientelas marginales. Otro tipo de intermediarios con tecnologías financieras diferentes tienen ventajas comparativas en estos nichos del mercado. En otras circunstancias, en cambio, los bancos sí encontrarán (como en el caso de Banco Sol en Bolivia o el Banco Rakyat en Indonesia) que, utilizando una tecnología apropiada, pueden atender a estos sectores rentablemente y lo harán por su propia iniciativa. Esta fue en Costa Rica la experiencia, en el pasado, de las Juntas Rurales (Jiménez y Quirós). Si esto es así, la propuesta de crear una nueva entidad pública de segundo piso podría ser innecesaria. Lo importante, en todo caso, son los criterios que guiarán su comportamiento.

A pesar de sus buenas intenciones, esfuerzos por dirigir el crédito tal y como se propone en la nueva ley han fracasado en muchos países (González Vega, 1993). Por una parte, estos mecanismos aumentan los costos de transacciones para todos los participantes (bancos y deudores), ya que ambos tienen que cumplir con una serie de requisitos adicionales, no asociados con la determinación de la capacidad de pago del deudor. Por otra parte, estos esfuerzos tienen poca efectividad (adicionalidad en las carteras de los bancos), dada la intercambiabilidad (*fungibility*) de los fondos y la falta de incentivos para que el banco atienda clientelas que le dejan pérdidas. Si, además, los préstamos son subsidiados, se termina perjudicando a la

clientela misma que se desea favorecer, ya que el intermediario encuentra todavía más oneroso prestar el servicio y se observa siempre una tendencia a la concentración del crédito subsidiado (González Vega, 1987b). Al final de cuentas, estos programas no hacen el crédito más barato ni dirigen fondos hacia las actividades deseadas, pero sí enriquecen a unos pocos.

El peligro con esta disposición es precisamente que, a pesar de que se norma que las operaciones deben obedecer a “sanas prácticas y usos bancarios y criterios de eficiencia” (Art. 119), estos fondos se usen de todas maneras como instrumentos politizados para subsidiar el crédito y para hacer caso omiso del riesgo de las operaciones. En efecto, las condiciones en que se otorguen los préstamos de este Departamento serán determinadas por la Junta Directiva del Banco Central y los montos estarán exentos de las limitaciones a la expansión del crédito que la misma establezca (Art. 120, LOBCCR). No se legislan, desafortunadamente, restricciones explícitas que moderen estos temores.

La reforma propuesta dispone que parte del financiamiento de este Departamento saldrá del 10 por ciento de los recursos en cuenta corriente (porcentaje que podría ampliarse al 20 por ciento) y del cinco por ciento de los depósitos y captaciones a plazo, todo lo cual deberá ser invertido en títulos emitidos por el Banco Central, que pagarán una tasa de interés igual a sólo el 50 por ciento de la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central o de la tasa LIBOR a un mes, cuando se trate de fondos en moneda extranjera (Art. 124 de la LOBCCR). La reforma no especifica, sin embargo, cuál es la tasa de interés que el Departamento de Fondos para el Desarrollo le cobrará a los bancos por el uso de tales recursos.

Los principales peligros (costos sociales potenciales) de estas regulaciones son, por lo tanto:

- (a) La posibilidad de que las condiciones que la Junta Directiva del Banco Central determine para el otorgamiento de estos préstamos sean tales que signifiquen un regreso al crédito subsidiado, con las consecuencias negativas que éste tiene sobre los mismos pequeños productores y sobre la economía como un todo.<sup>21</sup>
- (b) Los costos de intermediación se incrementarían, en la medida en que los porcentajes de los fondos captados que los bancos deban invertir en títulos emitidos por el Banco Central representan un encaje (implícito) adicional. La magnitud del aumento en el costo de intermediación dependerá de la proporción de los depósitos requerida como cuasi-encaje y del costo de oportunidad de esos fondos, por encima del rendimiento reconocido por el Banco Central por los títulos que emita (Camacho Mejía y Mesalles).
- (c) Por otra parte, entre menor sea la tasa de interés fijada para los préstamos que los bancos otorgarán con estos fondos (si es que el Banco Central la establece) y mayor sea la tasa de interés que el Banco Central cobre por los recursos que le preste a los bancos, menor será el margen de intermediación (rentabilidad potencial para los bancos) en estas operaciones crediticias. Este margen podría ser o no suficiente para cubrir los costos y los riesgos asociados con estas operaciones. Si no lo es, los bancos privados no participarán en estas actividades, con lo que no se alcanzará el propósito buscado. El mayor peligro es que, a pesar de que las operaciones originen pérdidas, los bancos estatales de todas maneras sean “inducidos” por los políticos a participar en ellas e incurran en pérdidas

---

<sup>21</sup> Para una discusión extensa sobre la inconveniencia de subsidiar la tasa de interés, véanse Lizano y González Vega (1987a).

de operación que obliguen a la ampliación del margen de intermediación en el resto del banco. Todo esto terminaría encareciendo el crédito en general.

En cualquier caso, ineludiblemente, o se incrementará el costo del crédito para los demás deudores, o se reducirá el rendimiento que se le reconoce a los depositantes o disminuirán las ganancias (o aumentarán las pérdidas) de los bancos. Posiblemente ocurrirán todas estas cosas a la vez, como resultado del mayor costo de movilización de depósitos, debido a este encaje implícito no debidamente remunerado.

Si no se abre el mercado financiero a una mayor competencia, posiblemente serán los deudores (principalmente) y los depositantes quienes cargarán con el aumento en el costo de la intermediación y no tanto los bancos.<sup>22</sup> Es por estas razones que no debería financiarse un programa de subsidios o de crédito dirigido a través de un impuesto sobre la intermediación financiera, ya que este gravamen finalmente incide sobre el costo y el volumen de la intermediación, así como sobre la asignación de los recursos en la economía. Estos subsidios e intentos por dirigir el crédito, si se han de adoptar por razones políticas, deben ser financiados en su totalidad con recursos fiscales y con préstamos externos obtenidos en términos blandos.

### **3.2 Sobre el control de la contratación administrativa**

Con el propósito de otorgarle mayor flexibilidad a los bancos estatales en materia de contratación administrativa, se propone reformar la Ley de Modernización del Sistema Financiero, de tal forma que se les exima de los procedimientos establecidos en la Ley de Administración Financiera y en el Reglamento de la Contratación Administrativa (Art. 7). Se

---

<sup>22</sup> La incidencia de este impuesto será mayor para los deudores (si su demanda de crédito es inelástica) que para los depositantes (si su oferta de ahorros es elástica), como posiblemente ocurre.

obliga a los bancos, en su lugar, a emitir su propio reglamento para este tipo de contratación, con la aprobación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SGEF), cuya creación se propone. Igualmente se propone que la venta de bienes recibidos en dación de pagos se considere como parte de la actividad ordinaria de los bancos.

Esta mayor flexibilidad se otorga a cambio de un menor control sobre las contrataciones de los bancos estatales. Esto no es necesariamente lo más conveniente, debido a que no sólo estaría ausente el control por parte de los dueños, que usualmente sí existe en las entidades privadas, sino que faltaría el control bajo el cual debería estar cualquier institución que maneja fondos públicos. En la ausencia de un control interno (tanto privado como público), el comportamiento oportunístico de directores, gerentes y empleados pondría en peligro la solvencia de la institución y, en aras de proteger la estabilidad del sistema, eventualmente se le pasaría la cuenta por las pérdidas resultantes al contribuyente. Este es el dilema inevitable de la banca estatal: con controles es muy rígida y sin controles es muy peligrosa.

### **3.3 Sobre la entrada de nuevos bancos**

Hasta ahora, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional obliga a que los bancos privados se constituyan con al menos veinte socios que sean personas físicas, ninguno de los cuales puede tener más del cinco por ciento del capital social (Art. 141, LOSBN). Las reformas proponen que los accionistas sean personas físicas que no tengan más del 25 por ciento del capital social. A diferencia de lo que rige actualmente, esta reforma establece este requisito no sólo para la constitución del banco, sino a ser cumplido en todo momento, lo cual es peor, ya que no deja ninguna oportunidad para que, una vez constituido un banco, se reduzca el número de socios.

Tanto la disposición actual como la que la reforma a la LOSBN propone carecen de justificación desde el punto de vista de la seguridad y solvencia del sistema financiero, donde lo único que una licencia debería asegurar es una capitalización adecuada y la disponibilidad de una administración sólida (Chaves y González Vega). Esta disposición constituye, en realidad, una barrera a la entrada, en la medida en que limita la competencia. Además, dificulta la presencia de un socio dominante que tenga suficiente interés en ejercer el control interno de la institución. Este control interno es importante para garantizar políticas y procedimientos eficientes, pero debe ser complementado con una estricta regulación y supervisión preventiva que evite el comportamiento oportunista de los dueños.

#### **IV. Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Banco Central**

Contrario a lo que ocurrió con la LOSBN, en el caso de la LOBCCR la Comisión Legislativa sí completó una discusión global de las propuestas de reforma. En los párrafos siguientes se discuten solamente aquellas propuestas que aquí se consideraron pertinentes en relación con la regulación y supervisión de los intermediarios financieros. La reforma propuesta se refiere, sin embargo, a una amplia gama de otros temas no tratados aquí. En particular, la propuesta intenta aclarar las normas que regulan el funcionamiento del mercado cambiario. Aunque crítico para el desempeño de los intermediarios financieros, por su complejidad este tema no se discute en este capítulo. A pesar de un esfuerzo encomiable de los legisladores, la propuesta no resuelve satisfactoriamente el dilema que resulta de la potestad constitucional de la Asamblea Legislativa de fijar el tipo de cambio. Una reforma constitucional que elimine esta atribución es indispensable.

#### 4.1 Sobre la independencia del Banco Central

Como parte del proceso de reforma financiera, es necesario dotar al Banco Central de suficiente autonomía, para que pueda velar por la estabilidad del valor interno y externo del colón. Esta autonomía está relacionada, entre otros, con los objetivos y con las tareas que se le encomienden al instituto emisor. Cuando éstos son muchos y se definen difusamente o si son contradictorios, la discrecionalidad del Banco Central tiende a aumentar y, concomitantemente, la disciplina monetaria empieza a perderse, llevando a la inflación y a la devaluación del colón.

La reforma a la LOBCCR propone cambios en una serie de disposiciones que apuntan hacia una mayor autonomía del Banco Central. Estos se relacionan con:

- (a) las funciones del Banco Central,
- (b) el financiamiento del Gobierno Central y del resto del sector público y
- (c) el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva.

Específicamente, en la propuesta los objetivos del Banco Central se limitan a su función esencial, a la vez que se eliminan las facultades relacionadas con la fijación de tasas de interés, comisiones, plazos y otras características (términos y condiciones) de las operaciones crediticias y de captación de los bancos, así como con la fijación de topes de cartera (Arts. 85 y 86). Se ratifica así legislativamente la intención de las reformas reglamentarias de los últimos años de dejar el establecimiento de estos precios y condiciones contractuales a las fuerzas del mercado.

Las reformas propuestas dejan en poder del Banco Central, sin embargo, algunos instrumentos que éste podrá utilizar temporalmente y sobre lo cual deberá informar a la Asamblea Legislativa. Se trata de instrumentos intervencionistas, como las sobretasas a la importación, límites globales al crecimiento del crédito, porcentajes adicionales de encaje y venta

total o parcial de divisas a las entidades autorizadas en el mercado cambiario. El poder del Banco Central para utilizar estos instrumentos, sin embargo, está limitado por el hecho de que debe informar a la Asamblea Legislativa sobre las causas y consecuencias de las medidas, por la temporalidad de su aplicación y por las condiciones estipuladas para su utilización que, en general, tienden a ponerle un techo a las medidas así como a limitar su aplicación discriminatoria.

Se propone reducir, también, el posible financiamiento bancario al Gobierno Central, al rebajarse la proporción de préstamos documentados con Letras del Tesoro que el Banco Central puede tener colocadas en su cartera, de un dozavo a un veinteavo del total de gastos del Presupuesto General Ordinario de la República (Art. 61). Asimismo, se establece que la tasa de interés a cobrar por estos préstamos no podrá ser menor a la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central, así como la obligación de informar a la Asamblea Legislativa al día siguiente de acordar la compra de dichas Letras. Esto limita la posibilidad de usar el impuesto inflacionario con este propósito. Además, la legislación propuesta no autoriza al Banco Central a otorgarle crédito al resto del sector público, mientras que se elimina el acceso de CODESA y de CONAPE a esta fuente de fondos.

En cuanto al nombramiento de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central, la reforma procura desvincularlo del período de la administración de turno. Para ello, se dispone que cinco de los miembros de la Junta Directiva serán nombrados por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Presidente de la República, por períodos de noventa meses, nombrándose un miembro cada dieciocho meses (Art. 22). Esto no incluye, sin embargo, al poderoso Presidente Ejecutivo, cuyo nombramiento sigue siendo político y coincidente con el período de la administración. Si bien esta independencia política de los miembros de la Junta Directiva es



deseable, en la práctica es difícil de alcanzar y por lo tanto lo más importante es quitarle poderes cuasifiscales al Banco Central, ya que es en el ejercicio de estas labores cuasifiscales que incurre en pérdidas de operación (Delgado y Vargas).

#### 4.2 Sobre el encaje mínimo legal

Los límites máximos que actualmente se le fijan en la ley al porcentaje de los encajes mínimos legales para las captaciones a menos de 180 días son excesivamente altos y, por lo tanto, permiten un impuesto muy oneroso. En el caso de los depósitos de hasta 30 días plazo, el porcentaje máximo es de 50 por ciento y para aquellos a más de 30 y menos de 180 días plazo, el porcentaje es de 30 por ciento (Art. 74). Además de ser muy altos estos porcentajes, se prohíbe el pago de intereses sobre las reservas de encaje que los bancos mantengan en el Banco Central.<sup>23</sup>

Las reservas de encaje constituyen un impuesto sobre la intermediación financiera, que se traduce en un incremento en los costos de intermediación. Este costo es mayor entre más alto sea el porcentaje de encaje y, también, entre más alta sea la tasa de inflación, en la medida en que ésta afecte el costo de oportunidad de los fondos. En Costa Rica, este factor explica una parte importante del alto margen financiero de los bancos, especialmente en el caso de los estatales (Camacho Mejía y Mesalles).

Además, el nivel del encaje ha sido tan alto, que se ha propiciado su evasión. Así ocurrió en el caso de las operaciones llamadas *la bicicleta*, que los bancos estatales utilizaron durante 1989 y 1990 para evadir el encaje, así como sigue ocurriendo con las operaciones no

---

<sup>23</sup> La única excepción es para los depósitos a más de 30 días, cuando el encaje supere el 10 por ciento. En este caso, sin embargo, el Banco Central reconoce solamente una tasa de interés equivalente a la mitad de la correspondiente a depósitos a 30 días plazo (Art. 74).

reguladas a las que se hizo referencia anteriormente.<sup>24</sup> Esta evasión no sólo aumenta la inestabilidad potencial del sistema financiero, al dejar por fuera de la regulación y supervisión preventivas a una proporción importante de actividades, sino que también podría reducir la efectividad del encaje sobre el control de la oferta monetaria.

Si lo que persigue es un objetivo fiscal, el Banco Central debería preocuparse más bien por ampliar la base del impuesto, es decir, por requerir la retención de un encaje para todas las actividades de intermediación financiera y no por mantener un porcentaje de encaje alto (tasa del impuesto) para unas pocas. Así, podría lograr, al menos, los siguientes objetivos:

- (a) un mayor control potencial sobre la oferta monetaria,
- (b) reducir los costos de intermediación,
- (c) propiciar la neutralidad de la regulación y
- (d) mejorar la recaudación implícita en este impuesto.

También es imprescindible que el Banco Central reconozca intereses sobre las reservas de encaje, con el fin de que se reduzca su efecto perjudicial sobre los costos de intermediación (si bien esto podría reducir la recaudación neta por este impuesto). Estos intereses reducirían el costo de oportunidad de los recursos ociosos mantenidos en encaje y, por lo tanto, aliviarían el impacto del encaje en el margen de intermediación.

Al efecto, las reformas propuestas amplían la base, al sujetar a encaje a todas las entidades que lleven a cabo operaciones de intermediación financiera, definidas como tales por

---

<sup>24</sup> La *bicicleta* era un mecanismo contable que les permitía a los bancos estatales comprar bonos del Gobierno (que se acreditaban de inmediato a sus activos), mientras que su cuenta de depósito en el Banco Central no se debitaba hasta después, permitiendo así una liquidez adicional, ya que con el rezago se creaba la ficción de que se estaba cumpliendo con el encaje requerido.

el Banco Central (Art. 73). Se establece, además, un porcentaje máximo del 25 por ciento, pudiendo ser aumentado hasta un 35 por ciento por un plazo máximo de seis meses. El aumento del porcentaje de encaje se adoptará con el voto de al menos cinco miembros de la Junta Directiva y las causas y consecuencias de la medida deberán ser informadas a la Asamblea Legislativa inmediatamente después de su adopción (Art. 89). En este último caso, pero en ningún otro, el Banco Central debe reconocer una tasa de interés igual a la tasa básica pasiva sobre el exceso de encaje.

No está claro, además, cuál es el propósito de la reforma a la hora de recomendar un encaje **uniforme tan elevado** (potencialmente) para **todo** tipo de depósitos. La conveniencia de esta recomendación depende del propósito que se persiga con el encaje. Como instrumento prudencial, el encaje tiene poco valor, ya que si es bajo, la proporción de los depósitos que protege es igualmente baja, y si es alto, el costo de buscar este objetivo es excesivamente elevado. Como instrumento monetario, el encaje, debería aplicarse sólo a instituciones que crean dinero.<sup>25</sup> Su papel principal es, sin embargo, como un impuesto. Como instrumento fiscal, sin embargo, el encaje no es eficiente cuando es uniforme, ya que la recaudación implícita se maximiza cuando se grava con una tasa más alta la base más inelástica (los depósitos en cuenta corriente, en este caso).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Existe mucha controversia en cuanto a la definición correcta de la oferta monetaria, el alcance de la política monetaria vía los encajes y la capacidad de controlar la cantidad de dinero en una economía abierta.

<sup>26</sup> Además, existe un efecto Laffer tal que, a porcentajes elevados de encaje, la recaudación más bien disminuye, dada la evasión del gravamen implícito (McKinnon y Mathieson).

El propósito de la reforma, al requerir un porcentaje uniforme, posiblemente sea proteger el principio de neutralidad del mercado, a pesar del propósito fiscal básico del instrumento, para así no alterar la rentabilidad relativa de los distintos instrumentos financieros y permitir la expansión del sistema con base en las ventajas comparativas de cada tipo de intermediario. Este es un propósito legítimo y muy deseable en una reforma financiera que busca aumentar la eficiencia. Se podrá alcanzar sólo parcialmente, sin embargo, si el impuesto implícito sigue siendo elevado.

Por lo tanto, la reforma, aunque correcta en cuanto a su dirección, es tímida en cuanto a su intensidad. Tanto la posibilidad (aunque temporal) de un encaje relativamente alto, así como la ausencia del pago de intereses sobre todas las reservas de encaje constituyen rezagos, todavía, de una regulación represiva. Algunos países, como México e Indonesia, han eliminado totalmente el requisito de encaje legal y manejan la política monetaria por medio de operaciones de mercado abierto (Cole y Slade). En general, es contradictorio promover una intermediación eficiente si se le grava con impuestos al mismo tiempo.

#### **4.3 Sobre la fijación del margen financiero**

La LOBCCR vigente faculta a la Junta Directiva del Banco Central para fijar las tasas de interés y comisiones máximas que los bancos cobran a sus deudores (Art. 64), así como para fijar las tasas de interés máximas que los bancos pagan por los depósitos (Art. 82). Es esta facultad lo que permitió que, en el pasado, el Banco Central fijara en forma pormenorizada las tasas de interés tanto activas como pasivas. La flexibilidad que se le ha otorgado a los bancos en la fijación de tasas de interés en los últimos años, por lo tanto, carece de un marco legal que

asegure la permanencia de estas nuevas políticas, ante posibles cambios de opinión de la Junta Directiva del Banco Central.

Es por ello que la reforma a la LOBCCR propone eliminar estas facultades. Deja como potestad de la Junta Directiva del Banco Central, sin embargo, la fijación de un margen máximo de intermediación (diferencia entre las tasas pasivas y activas) uniforme para todo el sistema, así como de niveles máximos de comisiones y otros cargos (Art. 68). Aun cuando actualmente el margen de intermediación es relativamente alto, su fijación reglamentaria sólo propiciará que los bancos y los clientes busquen su evasión a través de mecanismos diferentes a las tasas de interés, al igual que lo hicieron cuando el Banco Central fijaba las tasas de interés activas y pasivas. Es poco lo que se puede lograr reglamentando el margen.

Esta disposición es igualmente distorsionadora y represiva que la fijación de las tasas de interés. Requiere, además, de mecanismos de control que sólo servirán para distraer la atención del Banco Central y de la Superintendencia General de Entidades Financieras de sus deberes como reguladores prudenciales. En última instancia, a quienes más perjudicará es potencialmente a deudores pequeños y riesgosos, cuya atención requiere un margen mayor que el tradicional para la banca comercial.<sup>27</sup> Reducir artificialmente el margen no abarata el crédito; lo que hace es excluir de las carteras a aquellas transacciones que requieren un margen mayor para ser rentables. Estas operaciones típicamente corresponden a clientelas marginales, por el monto pequeño y riesgo elevado de sus préstamos.

---

<sup>27</sup> Este es un resultado negativo potencial, no esperado de la disposición, bien intencionada, de buscar que el margen máximo fijado sea uniforme, pues si bien esta disposición aparentemente protege la neutralidad de la regulación, de hecho distorsiona la estructura de precios, pues no se trata de productos homogéneos.

El margen de intermediación no se puede reducir por decreto, sin causar pérdidas. Es necesario modificar sus determinantes, incluyendo la eliminación de impuestos a la intermediación y la revisión de regulaciones distorsionantes, así como innovaciones en tecnologías financieras y el logro de más eficiencia en los bancos. Uno de los requisitos importantes para que el margen de intermediación se reduzca es que haya más competencia en el sistema financiero (Camacho Mejía y Mesalles).

Un ambiente competitivo es una condición necesaria para sostener un margen menor sin necesidad de intervención estatal. La única preocupación que podría existir al dejar al mercado libre es que los intermediarios financieros sólo alcancen la escala de operación óptima a un nivel de transacciones relativamente elevado y que, dado el pequeño tamaño del mercado local, se dé concentración del mercado en unas pocas instituciones (con la posibilidad de comportamiento monopolístico).

En el caso de Costa Rica, la concentración del mercado bancario en el presente parece obedecer más bien a las restricciones a la entrada de nuevos bancos, así como al monopolio en la captación de cuentas corrientes, ya que la evidencia sugiere que los bancos estatales más bien operan con deseconomías de escala (Camacho Mejía, 1994; Camacho Castro, 1994). Desde esta perspectiva, una reforma del marco regulatorio encaminada a promover la competencia es una de las mejores maneras de propiciar una reducción del margen.

#### **4.4 Sobre las operaciones de redescuento y los préstamos de emergencia**

El acceso a la ventanilla de redescuento del Banco Central ha estado restringido únicamente a los bancos estatales. No fue hasta 1992 cuando se creó un mecanismo para que los bancos privados pudieran acceder un fondo de liquidez constituido por recursos de origen

externo (Fondo de Préstamos a los Bancos del Sistema Bancario ante Problemas Temporales de Liquidez), dado que sólo de esta fuente pueden recibir préstamos del Banco Central. Este Fondo no ha sido operativo y la ausencia de un prestamista de última instancia ha encarecido la movilización de depósitos por parte de los bancos privados, contribuyendo a ampliar el margen de intermediación en este segmento del mercado (Camacho Mejía y Mesalles).

No sólo ha estado restringido el acceso para los bancos privados, sino que especialmente antes de mediados de los ochentas, el Banco Central canalizaba a través de la ventanilla de redescuento recursos baratos para que los bancos estatales los prestaran a tasas de interés subsidiadas. El Banco Central no era, entonces, un prestamista de última instancia, sino un prestamista que **regularmente** utilizaba este medio para subsidiar y dirigir el crédito. No fue hasta mediados de los ochentas cuando comenzó a dársele el carácter de última instancia a la ventanilla de redescuento.

Los préstamos que el Banco Central le otorga a instituciones financieras con problemas temporales de liquidez son uno de los elementos de un esquema prudencial. No deben otorgársele a instituciones con problemas de solvencia. Las reformas propuestas a la LOBCCR reconocen este principio y, por ello, establecen directrices generales que deben regir las operaciones de redescuento del Banco Central. Específicamente, se establecen las siguientes (Art. 61):

- (a) tendrán acceso al redescuento **todas** las entidades financieras sujetas a la supervisión de la SGEF;
- (b) podrán solicitar este tipo de crédito sólo si han utilizado en su totalidad una línea de crédito de contingencia;

- (c) no podrán redescantar documentos las entidades que se encuentren en situaciones de irregularidad financiera;
- (d) el plazo máximo de estas operaciones será de un mes, el cual podrá extenderse por un mes más, solamente una vez, y
- (e) la tasa de interés del redescuento no podrá ser inferior al costo promedio de los préstamos otorgados por los entes fiscalizados por la SGEF.

Estas directrices tienden a asegurar que este mecanismo será utilizado exclusivamente cuando las entidades financieras se enfrenten a problemas temporales de liquidez, ya que el plazo es corto y la tasa de interés lo suficientemente alta como para conducir a los intermediarios a utilizar la ventanilla de redescuento sólo cuando sea el último recurso. Además, al prohibir el otorgamiento de estos préstamos a entidades con situaciones de irregularidad financiera, se asegura que no se trata de préstamos para resolver problemas de solvencia. Finalmente, es muy positivo que se amplíe el acceso a la ventanilla de redescuento a todas las entidades supervisadas por la SGEF, ya que su restricción constituye una barrera a la entrada al mercado, especialmente si se autoriza a todos los bancos a captar recursos en cuenta corriente, así como una amenaza potencial a la estabilidad del sistema.

En cuanto a los préstamos de emergencia que el Banco Central puede conceder, la reforma los autoriza sólo cuando una institución esté intervenida y tenga un programa de salvamento aprobado por la SGEF (art. 61). Este puede ser un instrumento útil para sacar a un intermediario de una situación financiera difícil, así como lo podría ser un préstamo sindicado de otros bancos del sistema, pero debe ser utilizado con cautela. Cuando proviene del Banco Central podría tener un costo cuasifiscal significativo. Es importante, además, que no se



convierta en un seguro de depósitos implícito, que elimine la disciplina de mercado. Al establecerse un plazo máximo de seis meses (prorrogable por seis meses más), se asegura parcialmente esta condición. Es necesario, sin embargo, definir qué lugar ocuparía el Banco Central como acreedor, en caso de que se liquide o se declare en quiebra la institución financiera intervenida, para reducir las pérdidas cuasifiscales del ente emisor.

## **V. Creación de la Superintendencia General de Entidades Financieras**

Dentro de la LOBCCR se incluye un título completo sobre la Superintendencia General de Entidades Financieras (SGEF), para normar la labor que actualmente realiza la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF). A continuación se presentan algunos de los aspectos más importantes de esta propuesta, así como un análisis de sus virtudes y debilidades.<sup>28</sup>

### **5.1 Sobre el alcance de la supervisión**

Uno de los aspectos más importantes de la propuesta es extender la regulación y supervisión preventivas a entes que actualmente no están bajo el alcance de la AGEF. Específicamente, se trata del BANHVI, las cooperativas de ahorro y crédito y sus federaciones, las mutuales de vivienda y las asociaciones solidaristas.<sup>29</sup> También se le da potestad al Banco Central y a la SGEF para aplicar su regulación y supervisión a otros entes que realicen intermediación financiera, cuando lo consideren oportuno.

Aunque, en principio, es conveniente ampliar el alcance de la regulación y supervisión preventiva, también es necesario reconocer que puede ser contraproducente hacerlo en exceso,

---

<sup>28</sup> Para una comparación con las normas vigentes o a ser adoptadas en otros países centroamericanos, véase Camacho Castro y González Vega, Capítulo 11 en este volumen.

<sup>29</sup> Las cooperativas financieras fueron sometidas a la autoridad de la AGEF por ley especial en abril de 1994.

si con ello se llega a sobrecargar la labor de la SGEF, en detrimento de su eficacia en áreas más críticas. Por esto, es necesario encontrar un balance entre el costo y el beneficio de la inclusión de instituciones financieras adicionales al segmento regulado y supervisado. La solución a este balance no es sencilla y dependerá de los recursos con que el ente fiscalizador cuente, en relación con el volumen de actividad de los intermediarios financieros supervisados.

## **5.2 Sobre la independencia de la SGEF**

La independencia de un órgano fiscalizador es importante, para evitar que pueda estar sujeto a la interferencia política. Es posible que la presencia de presiones políticas lleve a posponer la adopción de medidas correctivas y que esto termine por reflejarse en un agravamiento de la crisis, que podría ser evitable si se adoptaran las medidas oportunamente.

Con frecuencia se argumenta que un ente fiscalizador autónomo en su organización y dedicado exclusivamente a la supervisión puede tener más independencia que uno que esté adscrito a otro órgano, ya que no estaría distraído por otras funciones, al operar dentro de límites definidos. No hay evidencia, sin embargo, que sugiera que existan ventajas claras en crear una institución supervisora totalmente autónoma, en comparación con una que opere adscrita al Banco Central (Polizatto). Más bien, lo determinante para lograr la efectividad de un órgano fiscalizador es su independencia de la influencia política, su liderazgo y la autoridad, respaldo económico y flexibilidad administrativa que se le otorgue. En última instancia, esto no depende tanto de su ubicación organizacional, sino de un marco legal que le asegure estas condiciones a la institución a la que se le asignen las funciones de supervisión.

En el caso de Costa Rica, la AGEF actualmente opera adscrita al Banco Central, como un órgano de desconcentración máxima. Aunque esto le otorga autonomía en una serie de deci-

siones, a la vez la mantiene sujeta a la organización administrativa (políticas de personal y fijación de la escala salarial) del Banco Central. Más aún, ciertas decisiones requieren aprobación de la Junta Directiva del Banco Central y la AGEF depende financieramente del presupuesto que le apruebe esta Junta Directiva.

La reforma propone mantener esta ubicación institucional, pero a la vez crear un Consejo Directivo separado para la SGEF. La independencia de la SGEF dependerá, en última instancia, de la que goce el Banco Central la que, como ya se ha mencionado, tendería a fortalecerse con las reformas a la LOBCCR. El Consejo Directivo estaría integrado por tres miembros de la Junta Directiva del Banco Central, una persona ajena a esta Junta Directiva y el Superintendente General (Art. 133).

Esta ubicación permitiría mantener un flujo de información permanente entre la SGEF y las autoridades monetarias, a la vez que permitiría darle mayor atención a las funciones fiscalizadoras, al concentrarlas en un órgano director dedicado exclusivamente a estas funciones. La coordinación entre las dos entidades parece ser importante durante una etapa de reforma financiera. Se propone, además, otorgarle una fuente adicional de fondos a la SGEF, al crear la posibilidad de que se le exija a las entidades supervisadas contribuir al costo de los servicios de supervisión (Art. 134).

Finalmente, la reforma propuesta dota a la SGEF de un conjunto de potestades que tienden a asegurar su autoridad y su poder para hacer cumplir las regulaciones. A éstas se hará referencia más adelante. Adicionalmente, la propuesta faculta a la SGEF para que realice sus operaciones de supervisión a través de auditorías externas. Este es un elemento nuevo importante, pues le permitiría a la SGEF atenuar los problemas relacionados con su incapacidad

para atraer y retener personal calificado y bien remunerado, dadas las restricciones de contratación del sector público y otras semejantes.

### **5.3 Normas de regulación prudencial**

Las reformas propuestas con respecto al funcionamiento de la SGEF le otorgan importantes facultades al Banco Central y a la SGEF en el establecimiento de normas de regulación prudencial. Se obliga al Consejo Directivo de la SGEF a dictar normas con respecto a diversas áreas, a saber, clasificación de activos, constitución de provisiones, contabilización de ingresos, cálculo de la posición patrimonial, criterios para identificar préstamos a personas relacionadas, entre otras (Art. 140). Aunque, de hecho, la AGEF actualmente emite acuerdos con respecto a estos asuntos, en algunos casos la obligación de hacerlo no está explícitamente establecida. En este sentido, la reforma viene a darle un marco legal adecuado a esta potestad, que contribuye a asegurar la permanencia de las normas prudenciales.

La clientela de las entidades financieras, sean depositantes o deudores, debe contar con información confiable y oportuna acerca de la situación financiera de las mismas, con el propósito de tomar decisiones informadas. De ahí que las regulaciones relacionadas con el alcance, contenido y periodicidad de los estados financieros sean tan importantes. En las reformas propuestas se reconoce la importancia de aumentar la divulgación de información al público. Específicamente, se le dan poderes al Consejo Directivo para que dicte normas sobre la forma, contenido y periodicidad con que:

- (a) los entes supervisados deben publicar información para el público,
- (b) los entes fiscalizados deben presentarle información a la SGEF y
- (c) la SGEF debe publicar información al público.

En este último caso, además, se establecen los requerimientos mínimos. Aunque este suministro de información al público es muy valioso, no es sustituto, sin embargo, de la labor de vigilancia de la SGEF.

Uno de los componentes más importantes de la propuesta consiste en darle al Banco Central la responsabilidad de “establecer normas que permitan a la Superintendencia juzgar la situación financiera y económica de los entes supervisados con el fin de velar por la estabilidad y eficiencia de todo el sistema financiero” (Art. 144). Para ello, se establecen lineamientos generales que deberán regir dichas normas. Estos lineamientos son los siguientes:

- (a) Las normas se referirán a los diferentes tipos de riesgos a que los intermediarios financieros están expuestos, a saber, riesgo de activos, de liquidez, cambiario, de variaciones en las tasas de interés, así como otros riesgos que el Banco Central considere importantes.
- (b) Cuando sea necesario, se deberán establecer requerimientos adicionales de capital para cubrir los riesgos mencionados.
- (c) Las normas deberán definir cuatro categorías de riesgo, que servirán para definir grados de irregularidad financiera en las entidades fiscalizadas.
- (d) Las normas podrán ser diferentes entre sectores, pero no dentro de sectores. Por ejemplo, las mutuales de ahorro y crédito podrán tener normas diferentes a las de los bancos comerciales, pero iguales dentro de cada grupo. Esto protege tanto la neutralidad como la necesidad de regulación idiosincrática.

Actualmente, la LOSBN establece requisitos de adecuación de capital para los bancos y las financieras en la forma de un nivel mínimo de capital así como de una razón de endeuda-

miento (pasivos entre capital más reservas). En alguna medida, esta razón toma en cuenta el riesgo de los activos, al restar del numerador los activos sin riesgo. La reforma tiene una serie de ventajas sobre la regulación actual. Primero, reconoce que los intermediarios financieros están expuestos no sólo al riesgo de crédito sino también a otros riesgos. Segundo, le permite al Banco Central establecer reglas claras sobre cuándo una entidad supervisada se encuentra en algún grado de irregularidad financiera. Tercero, reconoce que organizaciones diferentes pueden implicar riesgos diferentes y, por lo tanto, que no deben establecerse normas idénticas en estos casos. Este lineamiento reconoce que “no se asegura igualdad de tratamiento tratando a desiguales por igual” (Chaves y González Vega).

Finalmente, no es tan claro si es preferible establecer este tipo de normas por ley (como ocurre en otros países) o, como lo propone la reforma, dejar su determinación en manos del Banco Central. La ventaja de esto último es que facilita posibles modificaciones a estas normas conforme las circunstancias cambian. La desventaja es que aumenta las posibilidades de discrecionalidad y, por lo tanto, de comportamiento arbitrario de las autoridades.

A la par de la obligación del Banco Central de dictar las normas relacionadas con la situación financiera de las entidades fiscalizadas, se obliga al Superintendente a constatar la existencia de situaciones de irregularidad financiera, aunque igualmente se obliga a los entes supervisados a informar de inmediato a la SGEF sobre cualquier grado de irregularidad financiera que se detecte (Art. 146).

Más aún, se establecen reglas claras sobre cuáles acciones correctivas deben tomar los entes fiscalizados cuando se encuentren en algún grado de irregularidad financiera. La severidad de estas acciones correctivas aumenta conforme el grado de irregularidad financiera es mayor,

según la clasificación del riesgo en que se encuentre, de acuerdo a las normas dictadas por el Banco Central (Art. 147). En el caso en que se detecte una situación de irregularidad financiera de grado tres, por ejemplo, el Consejo Directivo de la SGEF puede decidir la intervención de una institución supervisada.

#### **5.4 Poderes para hacer cumplir las regulaciones**

Es necesario que la legislación le permita al órgano de supervisión liquidar o declarar en quiebra a aquellos bancos que se encuentren insolventes y que no logren salir de esta situación. No hay razón para permitir que organizaciones incompetentes permanezcan en el mercado (incluyendo a las estatales). Sin embargo, también se deben permitir acciones intermedias que sirvan para poner orden en una entidad en problemas. En última instancia, lo importante es que exista un marco legal adecuado que garantice que un ente fiscalizado no constituye un peligro para la seguridad y solvencia del sistema como un todo y que, de serlo, las autoridades gocen de las facultades necesarias para manejar la situación en forma ordenada. Es importante, además, poder establecer las responsabilidades en el desempeño incompetente o deshonesto de un intermediario.

Como se explicó en párrafos anteriores, la reforma a la LOBCCR le está otorgando a la SGEF guías e instrumentos para actuar en caso de detectar alguna situación de irregularidad financiera, refiriéndose esta última a la adopción de riesgos excesivos por parte de las entidades fiscalizadas. La ley propuesta ofrece una gama amplia de medidas correctivas que la SGEF podría aplicar, según el grado de irregularidad financiera. Es importante tipificarlas, para evitar arbitrariedades. Algunas de estas medidas son:

- (a) recomendar la remoción de cualquier funcionario, empleado o director del ente;

- (b) exigir la presentación de un plan de saneamiento en un plazo determinado, el que deberá ser aprobado por el Superintendente;
- (c) prohibir la suscripción de nuevas operaciones contingentes;
- (d) restringir o prohibir la distribución de utilidades o excedentes;
- (e) disponer la suspensión o limitación en el pago de obligaciones;
- (f) autorizar la reorganización de la entidad financiera;
- (g) disponer la separación temporal o definitiva de cualquier funcionario o empleado y
- (h) finalmente, dentro de las facultades de la SGEF está la de autorizar la intervención de una entidad fiscalizada, así como liquidarla o declararla en quiebra (Art. 147).

El Consejo Directivo podrá autorizar la intervención de una institución fiscalizada en el caso de presentarse algunas de las siguientes tres situaciones (Art. 147):

- (a) cuando la entidad financiera lleve a cabo operaciones ilegales o fraudulentas,
- (b) cuando suspenda o cese en sus pagos y
- (c) cuando se presente una situación de irregularidad financiera de grado tres.

Un cambio importante que la reforma introduce con respecto a la situación actual es que la intervención **sólo** podrá realizarla una empresa o grupo de profesionales previamente calificados y registrados con la SGEF misma. Es decir, no la podrá realizar ningún funcionario de la SGEF, a la que no se le debe encomendar la administración de intermediarios. Esto representa un cambio positivo, en la medida en que permite una evaluación más objetiva del proceso de intervención, pues la SGEF ya no sería juez y parte en esta tarea.

La AGEF se encuentra actualmente limitada en su poder para sancionar a los entes supervisados, debido a que las infracciones que podrían dar origen a estas sanciones no se encuentran



tipificadas en la ley. Tomando esto en consideración, la reforma legal propuesta establece la tipificación de dichos actos y las sanciones correspondientes en cada caso, siendo éstas graduales en su severidad, de acuerdo a la gravedad de los hechos. Esto es un paso importante para darle suficiente autoridad a la institución fiscalizadora en sus funciones. Sin estos poderes, su actuar podría más bien ser contraproducente.

### **5.5 Sobre las auditorías externas**

Los órganos fiscalizadores pueden organizar sus operaciones en diferentes formas para realizar su función de supervisión. Un posible enfoque es delegar en los auditores externos la inspección de las entidades, manteniendo el derecho de los supervisores a examinar los libros y hacer las inspecciones cuando se desee. En estos casos, existen reglas que establecen los estándares respecto a la forma, alcance, frecuencia y contenido de los reportes de auditoría. Este enfoque tiene algunas ventajas (Polizzato):

- (a) las empresas auditoras no tienen las restricciones de recursos y salarios que las autoridades de supervisión enfrentan frecuentemente y que les impiden emplear y retener personal altamente calificado y
- (b) los auditores externos pueden tener economías en su operación, al realizar una inspección prudencial con sus auditorías contables.

Las desventajas son:

- (a) si no están adecuadamente controlados, los auditores externos pueden tener una lealtad dual, una con las entidades supervisadas y otra con las autoridades, y

- (b) los auditores externos podrían no desempeñar adecuadamente la auditoría, si no le dedican suficientes recursos, dados sus objetivos privados de minimizar costos y maximizar ganancias.

Este es el enfoque que se propone con las reformas a la LOBCCR, ya que se faculta a la SGEF para utilizar auditorías externas como órganos supervisores auxiliares, con el fin de realizar sus operaciones de supervisión (Art. 143). Esto no impide, sin embargo, que la SGEF efectúe en forma directa la labor de supervisión y vigilancia de las entidades fiscalizadas.

En el proyecto de reformas no sólo se está obligando al Consejo Directivo a “dictar normas referentes a la periodicidad, alcance, procedimientos y publicación de los informes de auditorías externas en las entidades fiscalizadas” (Art. 140), sino también a “dictar normas para el registro de despachos de auditoría externa y de peritos valuadores de bienes muebles e inmuebles, fijando las condiciones y circunstancias para su incorporación y retiro, respecto a los cuales tendrá plenas facultades la Superintendencia para revisar los documentos que respalden sus labores, incluyendo los papeles de trabajo, así como para fijar requisitos a incluir en los dictámenes u opiniones de los auditores externos, que den adecuada información al público sobre los intermediarios financieros” (Art. 140).

Pareciera existir un conflicto en la propuesta, sin embargo, con respecto a quién dicta las normas relacionadas con las auditorías externas, si el Consejo Directivo o el Superintendente, por cuanto se obliga al Superintendente a “dictar las normas de supervisión y los programas mínimos que deben ejecutar los órganos supervisores auxiliares y los peritos evaluadores. También establecerá la frecuencia, el formato, el contenido y los plazos de entrega de los informes que deben emitir los órganos auxiliares supervisores y los peritos valuadores...” (Art. 143).

En todo caso, la SGEF contará con un registro de auditores o empresas de auditoría externa entre los cuales pueden escoger los entes fiscalizados, previa aprobación del Superintendente. Para controlar la labor de los órganos supervisores auxiliares, se obliga a la SGEF a vigilar selectiva o totalmente su trabajo. Además, se faculta al Consejo Directivo a sancionar a los auditores o empresas de auditoría externa cuando no entreguen a tiempo y en forma completa sus informes, cuando no informen de la existencia de algún grado de irregularidad financiera a la Superintendencia, en los plazos que ésta haya determinado, o cuando en sus informes omitieran información o suministraran o avalaran información confusa o falsa de una entidad fiscalizada (Art. 163). Las sanciones pueden implicar la suspensión temporal o definitiva del registro, según la gravedad de la falta.

Las regulaciones que las reformas proponen tienden a asegurar un control importante sobre la labor de los auditores externos, de manera que algunas de las desventajas enumeradas con anterioridad respecto a este enfoque podrían atenuarse. Las reformas, además, le otorgan un papel pertinente a las auditorías internas, las cuales deben existir obligatoriamente en todos los entes fiscalizados (Art. 143).

No sólo deberá el Consejo Directivo dictar las normas que obligatoriamente deben seguir las auditorías internas para el control de cuentas y para el establecimiento de programas mínimos de trabajo, sino que se faculta al Superintendente para que amoneste por escrito e incluso recomiende la destitución del auditor interno, cuando no entregue a tiempo o en forma completa sus informes, cuando no cumpla las normas establecidas, cuando no informe de hechos graves ocurridos respecto de la solvencia, liquidez y ausencia de controles adecuados o cuando omita información, suministre o refrende información confusa o falsa del ente fiscalizado.

## 5.6 Sobre los grupos financieros

Existe consenso sobre la necesidad de poner en funcionamiento la regulación prudencial de los sistemas financieros. Particularmente, se reconoce la importancia de establecer normas de clasificación del riesgo, aprovisionamiento de acuerdo a este riesgo, límites a la concentración del riesgo, límites a los préstamos a personas vinculadas, adecuación del capital, requisitos de presentación de información, entre otros. Existe menos consenso con respecto a lo que se conoce como **controles estructurales**, esto es, aquellos que se imponen para controlar la estructura del sistema financiero. Entre éstos se incluyen las regulaciones de entrada y fusión, restricciones geográficas y límites a las actividades permitidas que las instituciones financieras pueden realizar.

El tema de la banca universal surge precisamente en esta área de los controles estructurales, ya que se refiere a la delimitación de los servicios que diferentes tipos de instituciones financieras pueden ofrecer. Específicamente, existen diferencias entre los reguladores acerca de si los servicios más riesgosos deberían ofrecerlos los bancos, subsidiarias de los bancos o subsidiarias de una corporación separada.

Existen argumentos a favor y en contra de la banca universal y de la administración de empresas no financieras por parte de los bancos (Freedman). A su favor se esgrime que:

- (a) La banca universal se justifica en términos de eficiencia cuando existen economías de ámbito (*economies of scope*), es decir, cuando un intermediario financiero puede producir conjuntamente dos o más productos a un menor costo que si se produjeran en forma separada.

- (b) La unión de la administración y la propiedad de las empresas financieras y no financieras contribuye al desarrollo de los sectores productivos, en la medida en que mejora los flujos de información, aprovecha el uso de las habilidades empresariales y permite un control más efectivo de los deudores.

Existen, asimismo, argumentos en contra de la banca universal y de la administración de empresas por bancos, a saber:

- (a) Las instituciones universales son más difíciles de supervisar que las instituciones especializadas.
- (b) Hay conflicto de intereses cuando la propiedad y la administración de las empresas financieras y las no financieras no se mantienen separadas.
- (c) El manejo conjunto puede aumentar la concentración del mercado, lo cual tendería a reducir la eficiencia.

Al menos tres preguntas deben responderse en relación con la conveniencia o no de la banca universal. Primero, ¿debería permitirse la formación de instituciones financieras universales? ¿Cuáles actividades o servicios puede ofrecer una institución financiera? Segundo, ¿cuál es la relación que debería existir entre empresas financieras y no financieras? Tercero, ¿qué tipo de organización deben tener las instituciones financieras universales?<sup>30</sup>

En muchos países, (en Costa Rica también) existen, de hecho, vínculos entre empresas financieras y no financieras, así como instituciones financieras universales. Aunque en algunos países esta estructura podría haber tenido efectos negativos, es difícil contestar si es la existencia

---

<sup>30</sup> Véase Long y Vittas para una lista de una serie de preguntas que deben responderse en relación a cuestiones de regulación y supervisión en general.

de la banca universal la única o la principal causa de esos problemas o si, más bien, la regulación y supervisión no ha sido lo suficientemente apropiada para una estructura de este tipo. En particular, se necesita un mercado accionario desarrollado, para poder valorar adecuadamente las empresas en las carteras de los bancos y sus riesgos.

En las reformas propuestas se incluye un capítulo sobre regulación de grupos financieros, que reconoce las limitaciones del entorno costarricense. Las siguientes son algunas de las disposiciones de este capítulo:

- (a) La constitución de los grupos financieros, así como la incorporación de una nueva sociedad al grupo constituido, la fusión de dos o más grupos, la fusión de dos entidades de un grupo, la desincorporación de una entidad del grupo o la disolución del grupo será autorizada por la Junta Directiva del Banco Central, previo dictamen de la SGEF (Art. 156).
- (b) Los grupos financieros deberán estar constituidos por una sociedad controladora y por empresas, dedicadas a prestar servicios financieros, organizadas como sociedades anónimas (bancos, sociedades financieras no bancarias, almacenes de depósito, puestos de bolsa, sociedades de inversión, empresas arrendadoras y entidades financieras o bancarias domiciliadas en el exterior). La Junta Directiva del Banco Central puede autorizar la integración de otra sociedad nacional o extranjera siempre y cuando realice actividades financieras (Art. 151).
- (c) Las empresas que conformen estos grupos financieros no podrán actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios ni presentarse como parte de grupos

financieros, salvo cuando dichos grupos se encuentren constituidos y funcionen conforme las disposiciones expuestas en la ley (Art. 149).

- (d) La sociedad controladora será una sociedad anónima, en la cual ninguna persona física o jurídica podrá tener más del 25 por ciento del capital social en ningún momento (Art. 153).
- (e) La sociedad controladora será propietaria en todo momento de al menos el 75 por ciento del capital suscrito de cada una de las entidades del grupo (Art. 154).
- (f) La Junta Directiva del Banco Central podrá regular y establecer límites a las operaciones que se realicen entre las entidades del grupo. También podrá emitir normas para detectar grupos financieros que operen de hecho (Art. 158).
- (g) le queda prohibido a los integrantes de los grupos financieros realizar operaciones entre sí en condiciones diferentes a las aplicadas en las operaciones normales; a las sociedades controladoras participar en cualquier forma en el capital de las otras sociedades del grupo y a los integrantes del grupo permitir, en el sitio de su funcionamiento, la realización de actividades no financieras (Art. 157).
- (h) La sociedad controladora está obligada a suministrar a la Superintendencia los estados financieros de cada una de las empresas del grupo y un consolidado de todo el grupo, así como información sobre la composición del capital (Art. 159).

Este articulado permitiría que funcione la banca universal, bajo la organización de una sociedad controladora o corporación con subsidiarias que realizan actividades financieras. Se prohíbe, además, la participación de empresas no financieras como parte del grupo. Dado que no ha sido hasta recientemente que el sistema de regulación y supervisión en Costa Rica se ha

empezado a fortalecer y a dirigir hacia la aplicación de normas prudenciales, la estructura propuesta bajo este proyecto de ley parece ser la más conveniente.

Por un lado, reconoce una situación que de hecho existe en Costa Rica y por el otro lado limita el riesgo del grupo, al prohibir la realización de actividades no financieras, aspecto que es importante en vista de un sistema regulatorio prudencial relativamente incipiente y en ausencia de mercados de valores que permitan una razonable valuación de las empresas. Otra virtud de esta legislación propuesta es ampliar el alcance de la supervisión a las subsidiarias *caribeñas*, aunque sea únicamente en la forma de tener información sobre su situación financiera.

Por otra parte, resulta inconveniente permitirle a los bancos estatales la creación de subsidiarias, mientras no se resuelvan los problemas de ausencia de control interno que resultan de la falta de definición de la estructura de derechos de propiedad. Surgen aquí los mismos peligros asociados con la operación de BICSA. La reforma propuesta no cubre, desafortunadamente, este tema.

Desde el punto de vista de la eficacia y el costo de manejar múltiples tareas adicionales, podría resultar inconveniente sujetar a **todos** los grupos financieros a la supervisión de la SGEF. Lo importante es particularmente sujetar a los bancos y otros intermediarios que captan depósitos a esta vigilancia, incluyendo la de los riesgos asociados con su participación en el grupo. Otras actividades del grupo deben estar sujetas al régimen regulatorio propio de su área de acción.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

El análisis de este capítulo permite afirmar que el sistema financiero costarricense se caracteriza por tres elementos principales:



- (a) **Regulación excesiva.** Si bien, en la práctica, el grado de represión resultante del marco regulatorio ha disminuido considerablemente, aún se conservan elementos de una regulación excesiva del sistema financiero. Esto se refiere particularmente al monopolio de los bancos estatales en la captación de depósitos, a la existencia de barreras de entrada al mercado por parte de nuevas organizaciones y a los impuestos directos e indirectos a la intermediación financiera, incluyendo el uso de encajes legales elevados. Esta situación ha propiciado la evasión de las normas, a través de operaciones no reguladas, lo que introduce inestabilidad potencial en el sistema financiero e ineficiencia, debida a la falta de competencia y los resultantes altos costos de intermediación. La legislación vigente faculta al Banco Central a intervenir directamente en los mercados financieros de múltiples formas, potestades que no han sido utilizadas en los últimos años. Cuando se usaron, la represión financiera fue aguda y mientras estas potestades se conserven, el peligro de que se abuse de ellas permanece.
- (b) **Predominio de instituciones financieras públicas.** La estructura del sistema está sobrecargada por instituciones públicas. Los activos concentrados en los bancos estatales así como en algunas otras instituciones financieras públicas, incluyendo el Banco Popular, el BANHVI y el INS, sin contar los de otros intermediarios también de orden público, ascienden a un 76 por ciento de los activos de todo el sistema financiero. Los derechos de propiedad sobre estas organizaciones no estimulan su funcionamiento eficiente y, dado su predominio en el sistema, permiten que existan altos costos de intermediación. Problemas semejantes con la estructura de derechos de propiedad se observan también en BICSA.

- (c) **Aplicación incipiente de la regulación y supervisión prudencial.** A pesar de que la AGEF ha venido introduciendo cambios importantes en la supervisión ejercida, hay elementos ausentes que impiden que se tenga un marco de regulación y supervisión prudencial completo. La precaria situación de los bancos estatales es, en buena medida, uno de los principales frenos a un más rápido avance en esta área.

El escenario descrito debe llevar a quienes diseñan políticas a plantearse, dentro del proceso de reforma financiera, cómo deberían ser las normas en torno a tres cuestiones fundamentales:

- (a) eliminación de la regulación represiva,
- (b) fortalecimiento de la regulación prudencial y
- (c) redefinición del papel de los bancos estatales.

## **6.1 Regulación represiva**

Las reformas propuestas a la Ley Orgánica del Banco Central y a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional constituyen un importante esfuerzo dentro del proceso de reforma financiera, especialmente en lo concerniente a los dos primeros temas de política. Estas propuestas son particularmente significativas con relación a lo que la actual legislación establece, aunque no tanto en relación con lo que en la realidad prevalece, en vista de la evasión creciente de la regulación represiva, a lo largo del tiempo, y de la no utilización de las potestades del Banco Central, más recientemente.

En general, estas reformas apuntan en la dirección correcta, aunque son tímidas en cuanto a su intensidad. En el caso de la regulación concerniente al encaje legal, por ejemplo, se establece un límite máximo menor al que actualmente fija la ley y menor al de algunos encajes

que efectivamente existen, pero todavía alto. Además, no se permite el pago de intereses sobre las reservas de encaje (salvo que el porcentaje supere el 25 por ciento).<sup>31</sup>

Lo más grave en este campo lo constituye el nuevo cuasi-encaje que se obliga a los bancos a pagar para financiar al Departamento de Fondos de Desarrollo. Este cuasi-encaje ineludiblemente incrementará los costos de intermediación. Al final de cuentas, entonces, el impacto total de las reformas en términos del costo del encaje legal posiblemente sea muy reducido o tal vez nulo y la intermediación financiera seguirá estando gravada con estos impuestos implícitos.

La posibilidad de que el Banco Central le fije un límite máximo al margen de intermediación financiera es, por otra parte, una política muy semejante a la de fijar las tasas de interés, con muchas de las consecuencias negativas de esta estrategia. En este sentido se mantendrían algunas distorsiones importantes, en particular el peligro de limitar el acceso de pequeños productores y microempresarios al crédito, ya que su atención requiere un margen más amplio.

Lo mismo ocurre en relación con el rompimiento de barreras de entrada al mercado. Los cambios son en la dirección correcta, pero son insuficientes. Las propuestas más positivas son la de eliminar el monopolio en la movilización de cuentas corrientes, al permitirle también a los bancos privados participar en este mercado, y la de darle acceso a la ventanilla de redescuento a **todas** las instituciones fiscalizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

---

<sup>31</sup> El porcentaje máximo propuesto, del 25 por ciento, es menor que el 34 por ciento que actualmente rige para los depósitos a menos de 30 días, pero mayor que el que rige para los depósitos a más de 30 y menos de 180 días (23 por ciento) y para los depósitos a más de 180 días (10 por ciento). Dado que la reforma propone un porcentaje uniforme para todos los plazos de captación, éste no será necesariamente menor que el promedio que actualmente resulta de los porcentajes vigentes (de alrededor de un 20 por ciento).

Se contraponen a este mayor clima de competencia, sin embargo, el nuevo cuasi-encaje impuesto sobre las captaciones en cuenta corriente y a plazo, así como el requerimiento de un número mínimo de socios para la operación de los bancos y la continuada prohibición a los bancos extranjeros de operar sucursales. Por otra parte, la reforma muy parcial a la Ley Orgánica del Sistema Bancario deja sin definir un marco jurídico moderno para muchas transacciones financieras de reciente auge (*leasing*, mercados a futuros, factoraje, fondos de inversión y pensiones, tarjetas de crédito y otros).

Los efectos positivos de la mayor autonomía que la nueva legislación le otorgaría al Banco Central se verían, por lo tanto, oscurecidos por algunos rasgos remanentes de represión financiera. Los frutos de un sistema financiero eficiente, por ende, no se cosecharían por completo. No debe desaprovecharse, sin embargo, esta oportunidad de reformar la legislación bancaria para eliminar todos estos rasgos de represión financiera.

## **7.2 Regulación prudencial**

Las reformas propuestas al título referente a la Superintendencia General de Entidades Financieras son mucho más ambiciosas que las que se refieren al Banco Central y los bancos comerciales. Pareciera que existe cierto temor a desprenderse por completo de las políticas que han caracterizado al sistema financiero durante los últimos cuarenta años, pero que sí hay audacia para introducir normas prudenciales más avanzadas.

La garantía implícita del estado a las operaciones de los bancos estatales constituye, sin embargo, un aspecto negativo de esta normativa, ya que reduce el incentivo para que los depositantes vigilen la situación financiera de las instituciones donde colocan sus recursos, eliminando así la disciplina del mercado. Esta garantía también reduce los incentivos de los gerentes a ser

prudentes en el manejo del riesgo. Crea, además, un costo muy alto para la sociedad en su conjunto, ya que finalmente son los contribuyentes quienes pagan las pérdidas de los bancos, cuando éstas llegan a ser insostenibles. Esto obliga necesariamente a un replanteamiento de la naturaleza y papel de los bancos estatales, lo que se discutirá en la sección siguiente.

Un elemento de las reformas propuestas de gran importancia es la generación y divulgación amplia de información confiable sobre la situación financiera de los intermediarios supervisados. En Costa Rica se ha utilizado un mal entendido criterio de sigilo bancario (el que debe proteger al cliente, no al intermediario) para limitar el acceso a la información. La información es un bien escaso y valioso; el costo social de suprimirla es muy elevado.<sup>32</sup>

Por otro lado, también es incorrecto pensar que desde una perspectiva prudencial basta con diseminar información. Como Chaves y González Vega demuestran en el Capítulo 8, se dan fallas del mercado, fallas del marco institucional y fallas de la acción colectiva que justifican una vigorosa supervisión prudencial por parte de las autoridades. Esto requiere que la SGEF cuente con las potestades jurídicas, autoridad moral y capacidad técnica para enfrentar estos complejos retos.

No basta, en todo caso, con contar con un marco jurídico ambicioso y moderno. Se requiere un proceso sostenido de desarrollo institucional, mejoramiento de la capacidad técnica, aprendizaje, formación y actualización de los recursos humanos profesionales de la SGEF. Si se pudiera, los mejores banqueros del país tendrían que estar en la Superintendencia. Además, la supervisión de numerosos intermediarios no bancarios va a requerir tanto recursos adicionales como criterios (estrictos) y procedimientos diferentes. La reglamentación de la ley propuesta

---

<sup>32</sup> Este principio se le aplica también al Banco Central.

y la adopción por parte del Banco Central de nuevos criterios de regulación prudencial no van a ser una tarea fácil.

Un paso importante para promover más competencia y eficiencia en el futuro es reformar las regulaciones, a fin de eliminar obstáculos a la participación de instituciones financieras extranjeras en el mercado local. Estas no sólo aumentan el grado de rivalidad en el mercado, sino que también ejercen un efecto demostración positivo, acelerando la transferencia de tecnología y contribuyendo a la formación de recursos humanos. Esta apertura debe ir acompañada, sin embargo, por un avance en la estandarización de normas prudenciales, con base en criterios internacionales. En esta área son útiles las recomendaciones del Comité de Basilea (Camacho Castro y González Vega). También podría contribuir bastante la creación de una central de riesgos con información actualizada sobre los deudores.

### **7.3 Papel de los bancos estatales**

El papel de los bancos estatales debe replantearse a la luz de sus objetivos y de su funcionamiento. Este libro ha documentado evidencia que sugiere la existencia de un alto grado de ineficiencia en los bancos estatales (Capítulos 2, 3 y 4). Dado su predominio en el sistema financiero, esta situación se ha traducido en insuficientes presiones competitivas y en una operación relativamente ineficiente y ganancias más que normales en el resto de los intermediarios financieros. La expansión de la banca privada, por otra parte, ha tenido una influencia positiva en la competencia (Rojas) y en la eficiencia (Camacho Castro).

Por otra parte, los avances en materia de regulación prudencial han tenido que ser graduales, principalmente porque la frágil situación financiera de los bancos estatales impide una

aplicación más rápida. En este sentido, se puede afirmar que los *males* de los bancos estatales afectan no sólo su propia situación sino, también, la del resto del sistema financiero.

Existen dos opciones para enfrentar la situación descrita:

- (a) Llevar adelante un programa de **privatización** de todos o algunos de los bancos comerciales estatales y de otros intermediarios financieros públicos.
- (b) La re-estructuración de los bancos estatales, la que implicaría su capitalización en aquellos bancos que la requieran.

Una re-estructuración tendría un elevado costo para el país, tanto fiscal como económico (en términos de una menor eficiencia de todo el sistema). A futuro, además, crearía un problema de riesgo moral (*moral hazard*), porque los bancos no habrían sufragado el costo de sus decisiones y, por lo tanto, no tendrían incentivos para cuidar la calidad de sus activos. Continuaría el peligro de que, pasado cierto tiempo, se repitan algunas malas experiencias recientes (FODEA, Banco Anglo).

Ambas opciones deberían estar acompañadas en todo caso, de un ambicioso programa de liberalización de las barreras de entrada al mercado. Trasladar el poder de mercado (monopolio) de agentes públicos a agentes privados no tendría mayor sentido, en el caso de la primera alternativa (privatización). Tampoco es recomendable crear bancos “privados” donde la propiedad está tan atomizada que, para efectos prácticos, no tienen “dueños” que se interesen por la viabilidad financiera de la institución. Este es el dilema a que se enfrenta actualmente el Banco Popular. En el caso de la segunda opción, tras el costo de volver a capitalizar a los bancos estatales, se seguiría por el mismo camino que ya se ha recorrido en el pasado.

La ventaja de la primera opción es que los problemas que surgen de la naturaleza pública de los bancos (estructura de derechos de propiedad) no continuarían permeando al resto del sistema financiero o, al menos, su impacto sería menor en caso de que la privatización fuera parcial. Esta alternativa reconoce, además, que existen otros sistemas de financiamiento para las clientelas que la banca estatal ha pretendido atender en el pasado, particularmente los pequeños productores. La experiencia de las Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional antes de los setentas es muy enriquecedora en este sentido (Jiménez y Quirós), al igual que la de la Fundación Integral Campesina (FINCA), descrita por González Vega, Jiménez y Quirós. Los bancos no son necesariamente los mejores mecanismos para atender a estas clientelas marginales. Lo que se necesita es el desarrollo de un sistema financiero integrado, en el que cada tipo de intermediario desarrolle sus ventajas comparativas.



## REFERENCIAS

- Banco Mundial (1989), *World Development Report 1989*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Besley, Timothy (1994), "How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, enero.
- Camacho Castro, Arnoldo R. (1994), "Competencia, eficiencia y economías de escala", en este volumen.
- Camacho Castro, Arnoldo R. y Claudio González Vega (1994), "Supervisión bancaria en Centroamérica", en este volumen.
- Camacho Mejía, Edna (1994), "Eficiencia relativa de los bancos estatales y privados", en este volumen.
- Camacho Mejía, Edna y Luis Mesalles (1994), "Margen de intermediación y eficiencia en la banca", en este volumen.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (1990), *Tercera reunión de técnicos de supervisión y fiscalización bancaria en América Latina y el Caribe*, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Chaves, Rodrigo A. (1994), "The Behavior and Performance of Credit Cooperatives: An Analysis of Cooperative Governance Rules", The Ohio State University: Disertación doctoral.
- Chaves, Rodrigo y Claudio González Vega (1994), "Principios de regulación y supervisión prudencial", en este volumen.
- Cole, David C. y Betty F. Slade (1992), "Indonesian Financial Development. A Different Sequencing," en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation. Changing the Rules of the Game*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Comanor, and Leibeinsten (1969), "Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses", *Economica*, agosto, pp. 304-309.
- Delgado, Félix y Juan Rafael Vargas (1990), "La función de la autoridad monetaria y el déficit del banco central", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Políticas Económicas en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.

- Freedman, Charles (1992), "Universal Banking: The Canadian View", en en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation. Changing the Rules of the Game*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Fry, Maxwell J. (1988), *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- González Vega, Claudio (1987a), "Crédito agropecuario artificialmente barato: redistribución al revés", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- \_\_\_\_\_ (1987b), "Comportamiento de los acreedores agropecuarios al racionar el crédito: la ley de hierro de las restricciones a las tasas de interés", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- \_\_\_\_\_ (1992), "República Dominicana: reforma a sus mercados financieros", en Claudio González Vega, (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Mercados Financieros Rurales y Ohio State University.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Banca de desarrollo o servicios financieros para el desarrollo", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas (eds.) *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Stages in the Evolution of Thought on Rural Finance. A Vision from The Ohio State University", Columbus, Ohio: The Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134.
- González Vega, Claudio y Luis Mesalles Jorba (1993), "La economía política de la nacionalización bancaria. El caso de Costa Rica: 1948-1990", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas (eds.) *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- Jiménez, Ronulfo (1993), "Reformas recientes al sistema financiero", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas (eds.) *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- Jiménez Rodríguez, Ronulfo, y Rodolfo E. Quirós (1994), "Las Juntas Rurales", en este volumen.
- Lizano, Eduardo (1988). *Desde el Banco Central*, San José: Academia de Centroamérica.

- Long, Millard y Dimitri Vittas (1992), "Changing the Rules of the Game", en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation. Changing the Rules of the Game*, Washington, D.C.: The World Bank.
- McKinnon, Ronald I. y Donald Mathieson (1981), "How to Manage a Repressed Economy?", *Essays in International Finance*, 145, Princeton, New Jersey: Princeton University International Finance Section.
- Polizatto, V. (1992), "Prudential Regulation and Banking Supervision", en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation. Changing the Rules of the Game*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Ramírez, G. y Francisco Rosende (1992), "Responding to Collapse: Chilean Banking Legislation after 1983", en Philip Brock (ed.), *If Texas Were Chile*, San Francisco, California: International Center for Economic Growth.
- Rojas Herrera, Mariano (1994), "Competencia por clientes en la banca", en este volumen.
- Stiglitz, Joseph (1993), "The Role of the State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics*, pp. 19-62.
- Vargas, Thelmo (1994), "Importancia de la capitalización en las cooperativas de ahorro y crédito", San José: Proyecto Servicios Financieros, Academia de Centroamérica.
- Vargas, Thelmo y Grettel López (1994), "El Banco Popular", en este volumen.
- Vittas, Dimitri (1992), "The Impact of Regulation on Financial Intermediation", en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation. Changing the Rules of the Game*, Washington, D.C.: The World Bank.

## ANEXO

**Cuadro 1.** Activos totales del sistema financiero según tipo de institución, 1989-1993, (miles de colones).<sup>a</sup>

Institución	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>b</sup>
Bancos estatales	204.371.671 (4)	256.265.234 (4)	359.387.905 (4)	397.417.777 (4)	432.796.064 (4)
Bancos privados	28.891.527 (18)	38.152.759 (18)	45.773.030 (18)	70.204.858 (19)	92.506.489 (18)
Financieras no bancarias <sup>c</sup>	5.447.357 (46)	4.424.378 (29)	5.343.423 (28)	4.674.125 (24)	8.256.833 (25)
Mutuales	9.403.108 (4)	12.264.501 (4)	12.729.602 (5)	15.970.179 (5)	20.601.667 (5)
Cooperativas <sup>d</sup>	6.062.158	6.939.951	7.719.753	10.530.031	12.950.000
Banco Popular	n.d.	26.198.214	30.974.748	38.445.488	47.449.956
BANHVI <sup>e</sup>	16.982.701	21.443.020	15.467.738	17.594.889	33.054.981
Fideicomisos y Comisiones de Confianza					
Bancos estatales	130.524	163.745	194.209	157.633	162.981
Bancos privados	92.618	134.156	122.998	140.037	191.934
INS	184.667	207.998	199.267	252.636	261.985
OPAB <sup>f</sup>	n.d.	n.d.	38.559	42.294	41.984
CAV <sup>g</sup>	n.d.	n.d.	33.718	81.499	86.306
<b>TOTAL</b>	<b>271.566.330</b>	<b>366.193.955</b>	<b>477.984.951</b>	<b>555.511.446</b>	<b>648.361.179</b>

Notas:

a El número de instituciones está en paréntesis.

b Los datos para 1993 son a setiembre, excepto los de las cooperativas (junio), Banco Popular (octubre) e INS (agosto).

c Los datos para 1989 son a diciembre y para los demás años son a setiembre.

d Para todos los años, el número de cooperativas es 52 y representan un 80 por ciento del sistema cooperativo del país.

e Este dato duplica total o parcialmente el valor de los activos de otras instituciones, tales como los bancos estatales, las mutuales y las cooperativas.

f Operaciones de Administración Bursátil. Los datos son a setiembre para cada año.

g Cuentas de Administración de Valores. Los datos son a setiembre para cada año.

n.d. No disponible

Fuente: AGEF, BANHVI, Banco Popular, BCCR, Fedecredito, BNV.

**Cuadro 2.** Composición de los activos totales del sistema financiero según tipo de institución, 1989-1993 (porcentajes).

Institución	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>a</sup>
Bancos estatales	66,9	61,4	64,6	61,4	57,3
Bancos privados	9,5	9,1	8,2	10,9	12,2
Financieras no bancarias <sup>b</sup>	1,8	1,1	1,0	0,7	1,1
Mutuales	3,1	2,9	2,3	2,5	2,7
Cooperativas <sup>c</sup>	2,0	1,7	1,4	1,6	1,7
Banco Popular	n.d.	6,3	5,6	5,9	6,3
BANHVI <sup>d</sup>	5,6	5,1	2,8	2,7	4,4
Fideicomisos y Comisiones de Confianza	6,1	7,3	7,6	6,3	6,8
Bancos estatales	3,6	4,0	4,7	3,3	3,1
Bancos privados	2,5	3,3	3,0	3,0	3,7
INS	5,1	5,1	4,8	5,3	5,0
OPAB <sup>e</sup>	n.d.	n.d.	0,9	0,9	0,8
CAV <sup>f</sup>	n.d.	n.d.	0,8	1,7	1,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Notas:**

- a El número de instituciones está en paréntesis.
- b Los datos para 1993 son a setiembre, excepto los de las cooperativas (junio), Banco Popular (octubre) e INS (agosto).
- c Los datos para 1989 son a diciembre y para los demás años son a setiembre.
- d Para todos los años, el número de cooperativas es 52 y representan un 80 por ciento del sistema cooperativo del país.
- e Este dato duplica total o parcialmente el valor de los activos de otras instituciones, tales como los bancos estatales, las mutuales y las cooperativas.
- f Operaciones de Administración Bursátil. Los datos son a setiembre para cada año.
- g Cuentas de Administración de Valores. Los datos son a setiembre para cada año.
- n.d.: No disponible

Fuente: Cuadro 1. Debido a la falta de consolidación, hay algunas duplicaciones y sesgo en el monto agregado.

**Cuadro 3.** Activos productivos del sistema financiero según tipo de institución, 1989-1993 (en miles de colones).<sup>a</sup>

Institución	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>b</sup>
Bancos estatales	65.235.671	80.241.778	86.127.658	116.583.331	138.588.375
Bancos privados	21.390.497	26.985.962	32.950.477	53.707.573	70.751.752
Financieras no bancarias <sup>c</sup>	4.529.595	n.d.	4.051.482	3.692.912	6.366.938
Mutuales	8.444.750	11.204.981	11.152.123	13.963.685	18.023.819
Cooperativas <sup>d</sup>	4.124.175	5.075.910	5.363.866	7.562.747	9.391.340
Banco Popular	n.d.	20.408.171	27.125.275	30.786.090	38.130.585
BANHVI <sup>e</sup>	13.865.604	18.787.753	12.685.874	14.673.073	17.581.989
INS	9.785.608	12.914.417	14.600.370	20.107.577	26.415.249
Fideicomisos y Comisiones de Confianza					
Bancos estatales	10.944.400	16.792.000	26.043.400	21.554.700	23.643.600
Bancos privados	7.766.000	13.757.700	16.494.000	19.148.600	27.843.800
OPAB <sup>f</sup>	n.d.	n.d.	5.170.828	5.783.347	6.090.593
CAV <sup>g</sup>	n.d.	n.d.	4.521.650	11.144.169	12.520.403
<b>TOTAL</b>	<b>146.086.300</b>	<b>185.760.501</b>	<b>209.469.250</b>	<b>270.994.198</b>	<b>338.606.862</b>

**Notas:**

- a El número de instituciones está en paréntesis.
- b Los datos de 1993 son a setiembre, excepto los de las cooperativas (junio), Banco Popular (octubre) e INS (agosto).
- c Los datos de 1989 son a diciembre y, para los demás años son a setiembre.
- d Para todos los años, el número de cooperativas es 52 y representan un 80 por ciento del sistema cooperativo del país.
- e Este dato duplica total o parcialmente el valor de los activos de otras instituciones, tales como los bancos estatales, las mutuales y las cooperativas.
- f Operaciones de Administración Bursátil. Los datos son a setiembre para cada año.
- g Cuentas de Administración de Valores. Los datos son a setiembre para cada año.
- n.d. No disponible.

Fuente: AGEF, BANHVI, Banco Popular, BCCR, Fedecrédito, BNV.

**Cuadro 4.** Composición de los activos productivos del sistema financiero según tipo de institución, 1989-1993,<sup>1</sup> (porcentajes).

Institución	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>a</sup>
Bancos estatales	44,7	38,9	35,0	36,6	35,1
Bancos privados	14,6	13,1	13,4	16,9	17,9
Financieras no bancarias <sup>b</sup>	3,1	n.d.	1,6	1,2	1,6
Mutuales	5,8	5,4	4,5	4,4	4,6
Cooperativas <sup>c</sup>	2,8	2,5	2,2	2,4	2,4
Banco Popular	n.d.	9,9	11,0	9,7	9,6
BANHVI <sup>d</sup>	9,5	9,1	5,2	4,6	4,4
INS	6,7	6,3	5,9	6,3	6,7
Fideicomisos y Comisiones de Confianza	12,8	14,8	17,3	12,8	13,0
Bancos estatales	7,5	8,1	10,6	6,8	6,0
Bancos privados	5,3	6,7	6,7	6,0	7,0
OPAB <sup>e</sup>	n.d.	n.d.	2,1	1,8	1,5
CAV <sup>f</sup>	n.d.	n.d.	1,8	3,5	3,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

## Notas:

- a El número de instituciones está en paréntesis.
- b Los datos de 1993 son a setiembre, excepto los de las cooperativas (junio), Banco Popular (octubre) e INS (agosto).
- c Los datos de 1989 son a diciembre y, para los demás años son a setiembre.
- d Para todos los años, el número de cooperativas es 52 y representan un 80 por ciento del sistema cooperativo del país.
- e Este dato duplica total o parcialmente el valor de los activos de otras instituciones, tales como los bancos estatales, las mutuales y las cooperativas.
- f Operaciones de Administración Bursátil. Los datos son a setiembre para cada año.
- g Cuentas de Administración de Valores. Los datos son a setiembre para cada año.
- n.d. No disponible.

Fuente: Cuadro 3.

